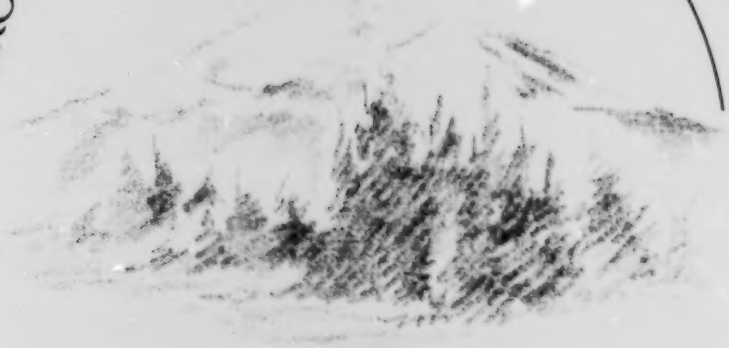
# GROUPE D'ÉTUDE SUR L'ACCÈS AU TERRITOIRE



RAPPORT FINAL

# L'Initiative minière de Whitehorse

NOVEMBRE 1994

# TABLE DES MATIÈRES


| | | | |
|---|---|---|---|
| **Avant-propos** | | | **iii** |
| **Préface** | | | **v** |
| **Chapitre 1 :** | **Introduction** | | **1** |
| **Chapitre 2 :** | **Accès au territoire et exploitation minière** | | **4** |
| | 1. | Renseignements généraux | 4 |
| | 2. | Principes | 8 |
| | 3. | Objectifs | 8 |
| | 4. | Recommandations | 8 |
| **Chapitre 3 :** | **Revendications territoriales autochtones et mesures provisoires** | | **10** |
| | 1. | Renseignements généraux | 10 |
| | 2. | Principes | 12 |
| | 3. | Objectifs | 12 |
| | 4. | Recommandations | 13 |
| **Chapitre 4 :** | **Établissement des réseaux d'aires protégées du Canada** | | **14** |
| | 1. | Renseignements généraux | 14 |
| | 2. | Principes | 17 |
| | 3. | Objectifs | 18 |
| | 4. | Recommandations | 18 |

**Chapitre 5 : Planification de l'aménagement du territoire et processus décisionnels** 20

1. Renseignements généraux 20

2. Principes 27

3. Objectifs 28

4. Recommandations 28

**Annexes**

Annexe 1 : Liste des participants

Annexe 2 : Renseignements territoriaux pour le Canada

Annexe 3 : Séquences décisionnelle sur l'exploitation minière

Annexe 4 : Exemples de protocoles d'entente et d'accords provisoires

Annexe 5 : Déclaration interconseils d'engagement

Annexe 6 : Charte canadienne des sites naturels

Annexe 7 : Une méthode pour réaliser la représentation des régions naturelles du Canada

Annexe 8 : Régions naturelles du Canada

Annexe 9 : Classifications des aires protégées de l'Alliance mondiale pour la nature (UICN)

Annexe 10 : Modèle générale de planification et de processus décisionnel pour l'utilisation des terres

# AVANT-PROPOS

En septembre 1992, à l'occasion de la *49e Conférence annuelle des ministres des Mines*, tenue à Whitehorse (Yukon), l'Association minière du Canada (AMC), pour le compte de ses compagnies membres, ainsi que des associations minières et chambres des mines provinciales et territoriales, ont présenté un bref exposé sur les graves défis qui se posent pour l'industrie minière et métallurgique au Canada.

Reconnaissant la nécessité, pour l'industrie minière, «de gagner la confiance des Canadiens et de prouver qu'elle peut fonctionner dans une perspective de développement durable et dans un milieu écologiquement sensible», l'AMC a proposé de lancer un processus à plusieurs intervenants pour élaborer une vision commune et un plan stratégique de manière à propulser le secteur métallurgique et minier dans le XXIe siècle.

La proposition a été adoptée par les ministres des Mines et, le 30 mars 1993, l'Initiative minière de Whitehorse (IMW) a été lancée à l'occasion de la Convention annuelle de l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs. D'autres intervenants ont été identifiés et ont convenu d'y participer : les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux; des entreprises, notamment des banques; des groupes autochtones; des écologistes et le monde ouvrier. L'objectif immédiat consistait à concevoir un processus consultatif pour régler les principales questions touchant à la fois l'industrie et les autres intervenants.

L'objectif de l'IMW consiste à évoluer vers une industrie minière socialement, économiquement et écologiquement durable et prospère, basée sur un consensus politique et communautaire.

L'IMW est animée par un Conseil de direction composé de ministres et de cadres supérieurs des gouvernements, ainsi que de cadres supérieurs de chacun des secteurs. Les activités du Conseil sont coordonnées et soutenues par un Groupe de travail, également composé de représentants issus de chacun des secteurs participants, mais provenant du niveau professionnel. En troisième lieu, on a constitué quatre groupes d'étude pour examiner les quatre principales questions jugées importantes pour l'industrie minière. Enfin, un Secrétariat a été créé pour exercer un rôle global de coordination et de soutien à l'égard de toutes ces organisations. Le Secrétariat est notamment chargé de soutenir et de coordonner les groupes d'étude et de les aider à préparer leurs rapports finals.

Les quatre groupes d'étude ont été créés pour examiner les sujets suivants :

- accès au territoire,
- gestion et réglementation en matière d'environnement,
- finances et fiscalité,
- milieu de travail, main d'œuvre et collectivité.

Le Groupe d'étude sur l'accès au territoire (GEAT) a tenu sa première réunion en août 1993. À cette occasion, il comprenait des représentants de l'industrie minière, des gouvernements du Canada, de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve, de groupes autochtones, ainsi que du secteur de l'environnement. À sa deuxième réunion, le Groupe d'étude comprenait en outre des représentants du gouvernement du Québec et des travailleurs salariés. Une liste complète de tous les participants se trouve à l'Annexe 1.

Le GEAT a commencé son travail en délimitant les questions qui se rapportent particulièrement au thème qui lui a été attribué : l'accès au territoire. L'objectif consistait à discuter de chacune de ces questions et à déterminer des points communs.

Grâce à une série de six réunions et plusieurs conférences téléphoniques tenues en 1993 et en 1994, le Groupe d'étude a réussi à déterminer et à grouper ces questions clés, et à s'entendre sur les moyens de résoudre certains des problèmes et conflits qui empêchaient les intervenants d'atteindre leurs objectifs en ce qui concerne les restrictions des questions liées à l'accès au territoire au Canada.

Les membres du GEAT se sont mis d'accord sur l'ensemble du document. Il s'agit d'un groupe de principes, d'objectifs et de recommandations interdépendants. Par conséquent, chaque chapitre doit être examiné sous l'angle d'un équilibre général du rapport entier.

Même si des progrès considérables ont été réalisés en vue de parvenir au consensus décrit précédemment, ils ne représentent qu'une partie du travail à accomplir avant que toutes les préoccupations des nombreux intervenants, au Canada, soient réglées. Les questions relatives aux restrictions à l'accès au territoire, de même que la planification et les décisions liées à l'utilisation ou en général, sont complexes et elles continueront d'évoluer. En plus des recommandations fomulées en ce qui a trait à la nécessité d'agir, le GEAT est d'avis que le processus de consultation et de discussion doit se poursuivre.

L'IMW est une démarche d'envergure nationale. Cependant, le Groupe d'étude connaît l'existence et s'inspire de plusieurs démarches régionales, provinciales et territoriales relatives à la planification de l'utilisation du territoire, à la gestion intégrée des ressources ainsi qu'au règlement des revendications territoriales autochtones.

Le GEAT n'est qu'un des quatre groupes d'étude qui travaillent sous la direction du Groupe de travail et du Conseil de direction de l'IMW. Le GEAT reconnaît que ses discussions, ainsi que les types d'aménagement du territoire pouvant être autorisés en vertu de diverses affectations du sol, sont étroitement liés aux discussions sur la réglementation de l'environnement, l'effectif et le milieu de travail, ainsi que les finances et la fiscalité. Conformément au thème d'interdépendance contenu dans le présent rapport, le GEAT espère que toutes les recommandations de l'IMW pourront être intégrées, de manière à améliorer le travail de chaque groupe d'étude.

102-06495/

# PRÉFACE

Dans leurs discussions, les participants au GEAT ne parlaient pas au nom de leurs organisations respectives, pas plus qu'ils n'exprimaient une politique officielle ni n'engageaient leurs organisations, établissements ou secteurs respectifs en ce qui concerne le contenu du présent rapport ou à l'égard de toute intervention particulière. Ils se sont plutôt efforcés de développer leurs conceptions et de combler les lacunes existant entre les divers groupes d'intervenants et au sein de ceux-ci.

Le présent document est le produit de ces discussions. Il représente les opinions consensuelles des **membres** du GEAT (voir liste des membres à l'Annexe 1), y compris les principes, objectifs et recommandations que le Groupe d'étude soumet au Conseil de direction de l'IMW pour qu'il les étudie dans le cadre de ses efforts en vue de traduire ce consensus en mesures concrètes. Les annexes ne sont fournies qu'à titre d'information générale; en conséquence, elles ne font pas officiellement partie du présent rapport.

Le consensus auquel sont parvenus les membres du Groupe d'étude se limite au contenu du présent rapport. Il ne doit pas être interprété comme avalisant une partie ou l'ensemble des rapports produits par les autres groupes d'étude; de même, il ne doit pas être interprété comme appuyant le contenu de l'Accord du Conseil de direction de l'IMW, ou tout autre document lié à cet Accord.

Enfin, il est reconnu et entendu par tous les participants du GEAT que rien dans le présent rapport ne nuira d'une façon quelconque à des droits autochtones ni à des droits conférés par traité, au processus de revendications territoriales ni aux négociations en vue d'une autonomie, ni ne saurait être interprété par quiconque comme ayant un tel effet.

# CHAPITRE 1

# INTRODUCTION

La plupart des utilisateurs du territoire et des ressources au Canada doivent répondre à leurs besoins dans un climat d'exigences croissantes relatives à une assise territoriale limitée, et doivent faire face à des processus décisionnels d'aménagement du territoire qui sont de plus en plus complexes et incertains, et exigent de plus en plus de temps. Simultanément, ces utilisateurs considèrent des décisions claires, opportunes et basées sur un raisonnement sain, relativement aux affectations du sol, comme étant de plus en plus importantes, et ce pour diverses raisons.

La gamme des intérêts qui contribuent aux décisions sur l'aménagement du territoire, et qui sont touchés par celles-ci, représente de nombreux points de vue divergents et souvent des sources de conflits potentiels. Outre l'exploitation minière, ces intérêts peuvent englober : l'agriculture, la gestion de la faune, les loisirs et le tourisme, l'urbanisation, l'industrie forestière, les transports, les télécommunications, les réalisations hydro-électriques et autres projets de développement énergétiques, les parcs nationaux et provinciaux ainsi que d'autres désignations d'aires protégées; de même que les intérêts, droits et préoccupations autochtones, pour ne nommer que certains des exemples les plus évidents.

Au moment de la rédaction du présent rapport, la proportion totale des terres canadiennes qui sont, temporairement ou en permanence, fermées à l'exploration et à l'exploitation minières est de 6,5 p. 100, dont 4,9 p. 100 sont des aires protégées (voir l'Annexe 2).

Ces pourcentages vont clairement s'accroître, étant donné que chacun des 13 principaux gouvernements canadiens s'est publiquement engagé à établir son propre réseau d'aires protégées. Cette démarche, qui exigera la représentation de chacune des régions naturelles canadiennes et la protection de l'habitat faunique critique, entraînera probablement un statut de protection pour au moins 12 p. 100 du territoire canadien. Certaines autorités ont expressément inclus la proportion de 12 p. 100 dans leurs objectifs en matière d'aires protégées.[1] En plus des engagements pris à l'égard des aires protégées, des pressions seront probablement exercées afin de fermer ou de réduire l'accès à certaines zones par suite d'autres initiatives environnementales, comme des engagements à l'égard de la biodiversité, des programmes axés sur le patrimoine et l'établissement de couloirs ou de zones tampons.

En plus des 4,9 p. 100, une proportion supplémentaire de 1,5 à 2 p. 100 des terres sont, en permanence ou temporairement, fermées à l'exploration et à l'exploitation minières dans tout le pays, et ce pour diverses raisons. Les types et les dimensions des terres en question varient selon les secteurs de compétence. Dans certains de ces derniers, les principales terres protégées correspondent aux revendications territoriales autochtones,

aux corridors d'aménagement et de transmission de l'énergie hydro-électrique, aux terrains de la Défense nationale, à l'aménagement urbain, aux routes et aux voies de chemin de fer. Ces types d'utilisation continueront aussi de s'accroître, ce qui aura pour effet d'exercer des pressions de plus en plus fortes sur les autres utilisateurs et de modifier la disponibilité des terres.

Parmi les terres de cette proportion de 1,5 à 2 p. 100, environ 66 p. 100 sont visées par des revendications territoriales, des droits ou des établissements autochtones. Bien qu'elles ne soient pas nécessairement fermées en permanence ou à proprement parler, la lenteur et le caractère incertain du règlement des revendications territoriales n'incitent guère l'industrie à engager un capital d'exploration sans savoir si la mise en valeur sera autorisée.

Cette situation sera compensée en partie par la résolution des revendications territoriales autochtones en suspens et par la possibilité que ces collectivités autochtones ouvrent leurs territoires à l'exploration et à l'exploitation minières.

Les intervenants n'ont pas tous un intérêt à l'égard de chaque décision relative à l'aménagement du territoire, mais il est rare de nos jours qu'ils ne doivent pas faire face à des intérêts antagonistes, ce qui les oblige à évaluer les divers coûts et avantages. Trop souvent, les intervenants doivent affronter une opposition, et chacun d'eux peut être amené à tenter de remettre en question et de miner la légitimité de ses concurrents. Parfois, on empêche un intervenant d'accéder à l'ensemble d'un processus décisionnel, ce qui suscite des plaintes invoquant un manque de transparence et une ingérence politique. La qualité insatisfaisante des processus empêche l'ensemble des intervenants d'accepter toutes les décisions, et c'est par divers autres moyens d'intervention que l'on continue de se faire concurrence pour influencer les décideurs.

Dans ce contexte, le Groupe d'étude sur l'accès au territoire (GEAT) de l'Initiative minière de Whitehorse (IMW) est une tentative, effectuée

---

[1] La ligne directrice consistant à réserver une certaine proportion (initialement évaluée à 10 p. 100) de la masse continentale d'une nation pour en faire des aires protégées a initialement été proposée en 1982, à l'occasion du Troisième Congrès mondial sur les parcs nationaux. La proportion idéale (actuellement fixée à 12 p. 100) a été choisie dans le rapport Brundtland de 1987, lequel stipulait en substance que, d'après l'opinion unanime des instances compétentes, l'étendue totale des aires protégées (quatre millions de $km^2$ ou quatre pour cent de la surface terrestre) devait être au moins triplée pour constituer un échantillon représentatif des écosystèmes de la Terre (pages 165 et 166).

La proportion de 12 p. 100 a été reprise dans la campagne Espaces en danger lancée par le Fonds mondial pour la nature en 1989, dans le Plan vert du gouvernement fédéral en 1990, et dans la résolution unanime prise par la Chambre des communes en 1991.

Le plus souvent, toutefois, le pourcentage est moins un objectif qu'un moyen, l'objectif réel étant l'établissement de réseaux d'aires protégées représentatives des régions naturelles du Canada et protégeant l'habitat faunique critique de ce pays.

par l'industrie minière et d'autres intervenants, pour établir la base d'une approche plus coopérative et constructive de la planification et des décisions relatives à l'aménagement du territoire. Outre l'industrie, les gouvernements et le monde ouvrier au sein de l'industrie minière, deux autres secteurs ayant un intérêt direct dans la résolution des problèmes d'aménagement du territoire ont été invités à participer. Il s'agit des peuples autochtones et des organismes environnementaux.

Bien qu'ils ne soient pas les seuls à intervenir dans ce domaine, l'industrie minière les considère néanmoins comme susceptibles d'exercer une plus grande influence sur l'accès de l'industrie au territoire, et ce d'autant plus qu'il existe au Canada deux initiatives nationales qui auront des répercussions considérables et permanentes sur l'affectation du sol : le règlement des revendications territoriales autochtones et l'aménagement des réseaux d'aires protégées au Canada.

Ces deux initiatives proviennent d'une politique gouvernementale. En fait, les 13 principaux gouvernements ont accepté d'établir des réseaux d'aires protégées sur leurs territoires respectifs, d'ici à l'an 2000, et ils en sont à différentes étapes de l'identification des zones éventuelles et de la création de nouvelles aires protégées. Cette question est exposée plus en détail au chapitre 4.

Le GEAT a donc examiné en détail ces deux initiatives, ainsi que les intérêts sectoriels connexes, par rapport à leur relation avec les intérêts miniers. Après de longues discussions, le Groupe s'est entendu sur un ensemble de principes, d'objectifs et de recommandations visant le soutien des éléments suivants : accès au territoire aux fins d'exploitation minière, règlement des revendications territoriales autochtones, consultation en vue d'une gestion conjointe du développement des ressources sur ces terres, et enfin l'aménagement des réseaux d'aires protégées. Ces principes, objectifs et recommandations se trouvent dans les chapitres 2 à 4 du présent rapport.

Les intervenants participant au processus de l'IMW reconnaissent que leurs besoins en matière de territoire et de ressources ne sont pas indépendants d'autres intérêts. Le principe du développement durable exige l'intégration des intérêts de manière à refléter l'interdépendance de l'environnement et de l'économie. Dans cette optique, les membres du GEAT ont exprimé un intérêt commun envers l'élaboration des principes de planification de l'aménagement du territoire et d'un cadre décisionnel de manière à satisfaire à leurs exigences mutuelles et un intérêt commun visant à résoudre de façon plus productive les conflits relatifs à l'aménagement du territoire.

Les lacunes décelées dans certains des actuels processus canadiens de planification et de décision visant l'aménagement du territoire, ainsi que l'incertitude qui en résulte, sont au coeur des préoccupations de l'ensemble des participants du GEAT de l'IMW. Le GEAT a décrit les caractéristiques fondamentales d'un processus intégré de planification et de décision visant l'aménagement du territoire (voir le chapitre 5). Les questions visant notamment l'industrie minière sont également indiquées et examinées.

# CHAPITRE 2

# ACCÈS AU TERRITOIRE ET EXPLOITATION MINIÈRE

## 1. RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

L'accès au territoire aux fins d'exploration et d'exploitation minières, et la certitude du droit d'occupation foncière pour les dépôts qui s'y trouvent, sont des éléments clés du bien-être continu de l'industrie minière canadienne,[2] tel qu'elle existe aujourd'hui. Historiquement, c'est grâce à un accès étendu à la masse continentale canadienne que l'industrie minière a pu trouver des gisements de minerai et les transformer en mines.

Contrairement, par exemple, aux ressources forestières, qui sont faciles à déceler et à répertorier, la plupart des ressources minières sont cachées et difficiles à trouver. Par conséquent, le processus de découverte est coûteux, présente des risques financiers, et exige habituellement une exploration de grande envergure menée sur une longue période, c'est-à-dire des années, voire même des décennies. Une découverte est le résultat d'un processus itératif, comprenant souvent de nombreux cycles d'exploration afin de trouver une zone d'intérêt, de transformer cette zone en découverte, puis en mine. Un explorateur examine habituellement nombre de secteurs prometteurs et jalonne de nombreuses concessions avant de découvrir un corps minéralisé économiquement viable. Même alors, il peut s'écouler de nombreuses années avant que celui-ci devienne une mine, s'il le devient jamais. L'exploration contribue largement aux économies provinciales et territoriales. Bien que l'exploration puisse porter initialement sur de vastes territoires, une mine proprement dite n'occupe généralement qu'une surface très limitée, habituellement de 5 à 20 km² au maximum.

L'accès au territoire suscite toutefois des controverses, notamment en raison des préoccupations sur les effets cumulatifs de l'exploration et de l'exploitation minières. Par exemple, les répercussions négatives que pourraient avoir les routes et les emplacements non restaurés, sur les utilisateurs et la faune des terrains adjacents, sont une source permanente de conflit et d'opposition à l'accès au territoire aux fins d'exploitation et d'exploration minières dans les secteurs écologiquement sensibles. Les répercussions potentielles en aval et l'infrastructure nécessaire à un emplacement minier peuvent dépasser la limite des 5 à 20 km² mentionnée ci-dessus.

Les préoccupations sur l'autorisation de l'accès au territoire, aux fins d'exploration pouvant entraîner une exploitation minière, sont en partie la conséquence d'anciennes pratiques ou erreurs, ou d'une compréhension

---

[2] Aux fins du présent rapport, l'industrie minière comprend l'exploitation des mines métalliques et non métalliques dans la roche dure, l'exploitation de placers, les minéraux industriels (y compris le sable, le gravier et les agrégats), de même que l'extraction de charbon et de sables pétrolifères.

technique incomplète des répercussions potentielles. L'industrie minière prend souvent des mesures énergiques pour assurer une exploration et une exploitation écologiquement responsables. Ce processus se poursuit dans tous les secteurs de l'industrie, de l'exploration à la récupération. Il est actuellement accompli grâce à une meilleure technologie, à de nouvelles pratiques techniques et à une meilleure gestion. On tient de plus en plus compte des préoccupations et de l'apport des travailleurs, de la collectivité et des gouvernements.

Bien que l'industrie minière, ses associations et les gouvernements communiquent continuellement avec les Canadiens au sujet de l'industrie, il ne suffit pas d'instaurer de meilleurs programmes de communication. L'industrie minière, en coopération avec les gouvernements et d'autres intervenants, pourrait examiner l'établissement d'un programme modèle de mine pour démontrer concrètement qu'elle prend des mesures pour être réceptive et se montrer écologiquement responsable. Dans le cadre de ce programme, on pourrait documenter ou déterminer les meilleures pratiques à employer à toutes les étapes de l'industrie, améliorer la participation de la collectivité et des intervenants, ou établir de saines relations commerciales avec les Autochtones. On pourrait aussi utiliser des opérations spécifiques pour démontrer comment les activités minières et les objectifs environnementaux peuvent coexister dans une région géographique écologiquement sensible.

Le tableau d'accompagnement (voir l'Annexe 3) expose les étapes typiques d'un projet d'exploration et d'exploitation minières. À chaque étape, l'explorateur et ses bailleurs de fonds doivent décider s'il y a lieu d'investir davantage dans un projet d'exploration. L'achèvement de chaque étape successive révèle plus d'information sur le potentiel minéral de la région en question. Parfois, l'information est positive et incite l'explorateur à passer à l'étape suivante; habituellement, les résultats sont négatifs, ce qui entraîne l'abandon de la région ou du secteur examiné. La décision de poursuivre ou d'abandonner un projet d'exploration se base sur une évaluation des coûts de l'étape suivante et sur la probabilité d'un succès éventuel, c'est-à-dire de découvrir et d'exploiter un gisement «exploitable».

Les coûts des étapes d'exploration avancées à l'égard d'une cible donnée sont normalement beaucoup plus élevés que ceux de l'exploration préalable. Plus l'explorateur s'approche d'une décision en matière de production, plus l'étape suivante est coûteuse. À chaque étape, il y a un risque que la qualité du gisement ne justifie pas les frais engagés. L'incertitude est réduite à chaque étape, mais pas toujours dans le sens souhaité.

L'explorateur assume les coûts et les risques de l'exploration, mû par l'espoir de découvrir et d'exploiter finalement un gisement économiquement viable. Pour fournir des stimulants en vue de faire assumer ces coûts, la législation canadienne en matière d'exploitation minière stipule que l'explorateur ayant découvert un gisement peut en acquérir le droit d'occupation foncière et d'exploitation exclusive sous réserve des approbations

réglementaires. Pour obtenir les approbations réglementaires et traiter les préoccupations qui surgissent, relativement aux incidences possibles des activités minières sur l'environnement, de nombreux entrepreneurs financent et mènent une recherche scientifique et technique approfondie sur les caractéristiques physiques et chimiques du gisement et sur l'état des lieux.

Le droit d'occupation foncière des mines est indispensable à l'investissement dans les activités minières, et tout le monde estime que les gouvernements doivent diffuser clairement des politiques sur l'émission et l'annulation d'un tel droit. La nature exacte de ce dernier donne cependant lieu à des interprétations divergentes. Certains estiment qu'un droit précis de propriété est automatiquement acquis au moment du jalonnement d'une concession minière. D'autres considèrent que les droits miniers ne sont pas des droits de propriété. Quoi qu'il en soit, les minéraux sont une ressource publique, et le droit de les utiliser relève de politiques publiques en évolution.

Aux yeux de l'industrie minière, le droit d'occupation foncière est un élément essentiel du système juridique et de réglementation régissant l'exploration et l'exploitation minières. Historiquement, toutes les autorités compétentes canadiennes sont considérées comme ayant des systèmes où le droit d'occupation est suffisamment établi pour conférer aux explorateurs un «titre de propriété» déterminé sur les gisements découverts, ainsi qu'un droit concomitant de procéder à l'exploitation minière s'ils satisfont à toutes les exigences de réglementation.

Cette situation a été un facteur positif dans l'évaluation du climat d'investissement canadien par la collectivité internationale. Ces droits ont donné lieu à une impression de certitude légale chez les investisseurs et, par conséquent, à l'engagement de ressources financières. Sans cette certitude, la perception d'un «risque souverain ou politique» est nettement plus forte et influe sur le choix du secteur de compétence où aura lieu l'exploration minière.

Depuis quelques années, on remet en question la nature des «droits miniers» et du «droit d'occupation foncière des mines». Certains avocats considèrent ce dernier comme un «droit de propriété», tandis que d'autres y voient plutôt un contrat ou une licence, estimant que les droits visant les ressources publiques sont de nature contractuelle et assujettis à des limites incompatibles avec les conceptions traditionnelles des droits de propriété.

Le GEAT n'a eu ni le temps ni les ressources juridiques nécessaires pour examiner cette question en profondeur. Il est cependant arrivé à la conclusion que les autorités compétentes doivent disposer de politiques claires sur l'émission et l'annulation des droits d'occupation foncière des mines. En outre, ces politiques doivent être clairement diffusées.

En cas d'annulation d'un tel droit, la question d'une indemnité peut être soulevée. Les opinions divergent au sujet de la nécessité d'une indemnité et, en pareil cas, du montant de celle-ci. L'industrie minière croit que l'indemnité doit être payée en temps opportun, et se baser sur des estimations techniques et économiques de la valeur marchande perdue. D'autres estiment que l'indemnité doit se fonder sur les coûts engagés. D'autres encore ne considèrent pas comme obligatoire de verser une indemnité quelconque. Le GEAT n'était pas en mesure d'examiner cette question en détail. Cependant, nonobstant ces divergences d'opinion sur le mécanisme, le GEAT convient que les autorités compétentes doivent posséder une politique clairement établie et diffusée au sujet des indemnités dans le cas d'annulation de droits d'occupation foncière des mines.

L'accès au territoire et les processus relatifs à l'affectation du sol sont importants pour l'économie de l'industrie de l'exploration et de l'exploitation minières, et ce de deux façons.

En premier lieu, les gisements minéraux se retrouvent dans des cadres géologiques très variés. La capacité de prévoir l'emplacement d'un gisement individuel est très limité. Par conséquent, la réduction du territoire susceptible d'être exploré entraîne en général une réduction des possibilités de découverte pour l'industrie.

En second lieu, la nature des processus décisionnels relatifs à l'affectation du sol peut avoir de grandes répercussions sur le droit d'occupation foncière des mines, de sorte que les explorateurs peuvent être moins disposés à poursuivre l'exploration minière dans une province ou territoire particulier.

Il en découle trois observations fondamentales.

D'abord, le fait d'établir tôt les limites des secteurs fonciers, ainsi que les régimes connexes de gestion visant à exclure ou à réduire l'exploration et l'exploitation minières, diminuera l'incertitude et les risques connexes.

Deuxièmement, dans la mesure du possible, si l'on choisit les secteurs à préserver en tenant compte de la pleine valeur des terres potentiellement riches en minéraux, on réduira les occasions perdues et les coûts économiques associés à cette préservation.

Troisièmement, la garantie du droit d'occupation foncière des mines et les indemnités connexes sont des facteurs importants pour évaluer les coûts et les avantages économiques et écologiques de tout projet d'aménagement. Des politiques et des lois claires sont indispensables pour éviter le gaspillage de ressources publiques et d'investissements privés. La clé du problème consiste à instaurer une garantie et à exposer clairement les règles et la réglementation sur le droit d'occupation foncière.

## 2. PRINCIPES

1. L'industrie minière canadienne contribue largement au bien-être socio-économique de notre pays. Pour continuer à jouer ce rôle, elle doit avoir un accès équitable et raisonnable à un territoire afin d'explorer et d'exploiter les réserves minières nécessaires à une société durable.

2. Tous les intervenants ont un rôle légitime et important à jouer dans le débat et dans les décisions prises dans tout le pays, sur les questions touchant l'aménagement du territoire et l'accès à celui-ci.

3. Compte tenu que la garantie des droits d'occupation foncière est critique pour l'investissement, et vu que le gouvernement doit conserver une certaine latitude aux fin de l'établissement des politiques officielles, toutes les autorités gouvernementales compétentes doivent adopter des politiques et pratiques claires en matière d'émission et d'annulation de droits d'occupation foncière des mines.

4. La résolution des conflits sur l'aménagement du territoire doit tenir compte des buts, des objectifs et des engagements socio-économiques et environnementaux. L'exploitation écologiquement sensible des richesses minières du Canada est un élément clé d'un développement économique écologiquement et socialement responsable.

## 3. OBJECTIFS

1. À titre d'utilisateur légitime du territoire, l'industrie minière doit avoir accès à des processus d'établissement de politiques et de décision reconnaissant les avantages économiques de l'industrie ainsi que les besoins de celle-ci et les répercussions de ses activités sur le territoire.

2. Élaborer des mécanismes consultatifs permettant à l'industrie minière et à d'autres intervenants d'examiner et de résoudre des litiges en permanence, tant dans le cadre d'opérations ou de propositions déterminées que de questions plus vastes et orientées vers les politiques.

3. Réduire l'incertitude à l'égard des droits d'occupation foncière des mines.

4. Démontrer aux Canadiens que l'industrie minière peut se montrer écologiquement responsable.

## 4. RECOMMANDATIONS

1. L'industrie minière doit participer activement à la planification et aux décisions relatives à l'aménagement du territoire.

2. L'industrie minière doit poursuivre ses efforts pour mener ses activités d'exploration et d'exploitation de manière plus écologiquement responsable, en se conformant encore davantage aux normes environnementales,

et ce grâce à des codes d'éthique de protection de l'environnement visant l'exploration, l'exploitation, les opérations, la récupération et la fermeture, ainsi que les pratiques de gestion et de communications et l'approvisionnement.

3. L'industrie minière, de concert avec les gouvernements et d'autres intervenants, doit étudier la faisabilité d'un «programme modèle minier», dans le contexte d'une gestion intégrée des ressources, pour démontrer aux Canadiens qu'elle prend des mesures pour être progressive, réceptive et responsable.

4. Les intervenants doivent créer des mécanismes permanents aux échelons national et régional pour instaurer et maintenir un dialogue sur les questions permanentes d'intérêt mutuel.

5. Tous les gouvernements doivent avoir et diffuser des politiques claires sur l'émission et l'annulation des droits d'occupation foncière des mines, y compris les indemnités.

# CHAPITRE 3

# REVENDICATIONS TERRITORIALES AUTOCHTONES ET MESURES PROVISOIRES

## 1. RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

Le règlement des revendications territoriales autochtones est important, non seulement à cause de la responsabilité fiduciaire des gouvernements envers les peuples autochtones, ou à cause des répercussions positives qu'il aura sur les Autochtones du Canada, mais aussi parce qu'il devrait supprimer ou réduire une bonne partie de l'incertitude à une époque où bon nombre d'activités simultanées de planification de l'aménagement du territoire contribuent à accroître l'incertitude. En outre, certaines collectivités[3] ont intérêt à favoriser l'exploitation minière sur leurs territoires respectifs à cause des avantages économiques connexes, notamment comme source de revenu, de formation, d'emploi et de perspectives commerciales, essentielles à des collectivités autochtones viables, tant avant qu'après le règlement des revendications territoriales.

Ce règlement donne aux collectivités autochtones une autorité sur les terres et les ressources, ainsi que le droit de décider s'il y a lieu d'exploiter ou non ses ressources minières. Cela n'a pas toujours été le cas, historiquement. Le plus souvent, par le passé, l'exploitation minière a eu lieu sans le consentement ni la participation de la collectivité autochtone. Il y a encore d'autres cas où, même si la collectivité a bel et bien consenti à l'exploitation, elle n'en a retiré aucun avantage.

En attendant le règlement des revendications territoriales, des mécanismes comme des protocoles d'entente (appelés accords provisoires en Ontario) et des accords provisoires (AP, appelés accords d'exploitation des ressources (AER) en Ontario) commencent à être employés pour guider l'exploitation minière sur les terres autochtones (voir les exemples à l'Annexe 4).

Des protocoles d'entente entre les gouvernements autochtones et non autochtones sont actuellement élaborés comme base pour définir le mode d'exploitation des ressources minières et économiques sur les terres autochtones, avant, pendant et après le règlement des revendications territoriales.

Des accords provisoires (AER en Ontario) sont parfois conclus entre les gouvernements autochtones et les compagnies minières pendant le règlement d'une revendication territoriale. Ils couvrent des secteurs comme l'emploi et la formation, les perspectives de contrats, la protection et la surveillance de l'environnement. Ils peuvent aussi traiter de questions comme

---

[3] Le mot «collectivité» désigne les bandes, les conseils de bande, des organismes autochtones désignés, ainsi que des collectivités autochtones locales ou régionales et leurs sociétés.

les horaires flexibles de travail tenant compte des activités traditionnelles ainsi que de la chasse et de la pêche pour la subsistance des Autochtones, de même que d'autres éléments jugés pertinents par l'entreprise et la collectivité. Des accords similaires peuvent également être employés en l'absence de négociations sur des revendications territoriales.

Les protocoles d'entente et les accords provisoires sont tous deux des documents légalement exécutoires mis au point «sans préjudice» pour les négociations de traités et les droits des Autochtones. Dans la mesure où elles ne contredisent pas le règlement des revendications territoriales, leurs modalités ont été intégrées à l'accord de règlement et, en ce qui concerne les secteurs visés, pourraient constituer un cadre initial d'exploitation minière après le règlement de la revendication territoriale. À cause de ces caractéristiques, ces accords contribuent largement à accroître la certitude en ce qui concerne l'exploration et l'exploitation minières sur les terres visées par les négociations de revendications territoriales. Dans certains cas, ces accords ont mené à des activités commerciales.

Bien que bon nombre des parties en cause puissent avoir un intérêt dans le résultat des négociations des revendications territoriales, la nature du processus (les négociations entre gouvernements) signifie que seuls trois parties peuvent s'asseoir à la table de négociation : le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et territoriaux et enfin, la collectivité autochtone ayant présenté la revendication. Toutes les autres parties sont considérées comme représentées par une ou plusieurs de celles-ci.

Mettant à l'essai une nouvelle approche, la Colombie-Britannique a créé un comité consultatif des négociations de traités, en plus de la tribune actuelle pour la négociation des revendications territoriales. Ce comité est formé de participants non gouvernementaux intéressés au résultat de celles-ci. Il peut conseiller les gouvernements fédéral et provinciaux sur les intérêts en question.

Le GEAT reconnaît que certaines revendications territoriales détaillées ont été réglées et que toute recommandation élaborée dans le cadre du processus de l'IMW ne doit pas porter préjudice à ces accords. Ces derniers comprennent, par exemple, la Convention définitive des Inuvialuit, l'accord sur le Nunavut et d'autres ententes. L'industrie minière doit clairement comprendre les obligations et les procédures d'accès au territoire contenues dans ces accords. Les dispositions des règlements de revendications territoriales et les lois accessoires établiront de nouveaux conseils et organismes chargés de déterminer les modalités d'accès au territoire, ou d'arbitrer des litiges. Il faut accorder une attention étroite à leur conception et à leur fonction, pour réduire la possibilité de double emploi, de chevauchement et de complexités susceptibles de nuire à l'accès au territoire ou d'accroître l'incertitude.

Le GEAT reconnaît qu'en respectant les politiques d'accès aux mines des collectivités autochtones, créées par ces accords, on améliorera les communications et les relations entre l'industrie, les gouvernements et les collectivités. Lorsqu'il existe des perspectives d'exploitation minière, un processus d'éducation mutuelle peut se révéler avantageux. L'industrie minière doit comprendre que les Autochtones ont besoin de perspectives économiques et d'une protection pour leurs activités économiques traditionnelles. À leur tour, ceux-ci doivent comprendre que l'industrie minière a besoin de règles et de processus propres à attirer l'investissement.

Les réserves indiennes peuvent aussi présenter un potentiel d'exploitation minière. Actuellement, l'exploitation des ressources sur les réserves est régie par la *Loi sur les Indiens* fédérale. Il semble que le cadre d'exploitation des ressources sur les réserves, prévu dans cette loi nécessite une refonte détaillée.

## 2. PRINCIPES

1. Les gouvernements ont le devoir et la responsabilité de régler équitablement et rapidement les revendications territoriales.

2. L'établissement et le maintien de communications entre l'industrie minière et les peuples autochtones sont une caractéristique importante des processus de règlement de revendications territoriales ainsi que des activités postérieures au règlement.

3. Lorsqu'une collectivité autochtone souhaite l'exploitation minière, les règles et processus d'exploitation des ressources doivent être opportuns, uniformes, fiables et propres à simplifier les activités.

4. Les droits de tiers relatifs aux terres et aux ressources assujetties aux négociations de revendications territoriales sont un important facteur qu'il faut reconnaître et mentionner dans les accords de revendications territoriales.

## 3. OBJECTIFS

1. Régler les revendications territoriales le plus équitablement et le plus rapidement possible.

2. Établir des régimes de réglementation simples et efficaces régissant l'aménagement du territoire et la gestion environnementale, là où cela s'impose.

3. Élaborer des accords commerciaux provisoires entre les compagnies minières et les collectivités autochtones visées là où les deux parties conviennent de procéder à l'aménagement de mines.

## 4. RECOMMANDATIONS

1. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux doivent faciliter le règlement rapide et efficace des revendications territoriales en s'assurant que la structure des négociations est bien définie et clairement comprise, et qu'elle se prête à des conseils provenant de tiers.

2. Les gouvernements doivent améliorer et rendre accessibles, sous une présentation utilisable, tous les renseignements non confidentiels sur les revendications territoriales autochtones, y compris les noms des collectivités en question, les secteurs revendiqués et l'état d'avancement du processus de revendication. Ces renseignements doivent être cartographiés et mis à la disposition de tous les intervenants, soit dans le cadre de la base de données NATLUS[4], soit sous forme d'une base de données autonome. Les renseignements doivent préciser la nature de la revendication; faire la distinction entre les droits de surface et les droits de subsurface relatifs à la revendication en question; et fournir des contacts au sein de la collectivité autochtone pour les intervenants exigeant de plus amples détails.

3. Les gouvernements doivent aider les collectivités autochtones qui ne participent pas actuellement à des négociations détaillées de revendications territoriales et qui souhaiteraient exploiter leurs ressources, pour leur permettre de conclure des accords commerciaux provisoires avec des compagnies minières. L'État pourrait notamment les aider à évaluer des facteurs comme les besoins en développement des ressources économiques et humaines.

4. Les dispositions d'accès au territoire contenues dans les accords de règlement de revendications territoriales autochtones doivent être clairement communiquées, par toutes les parties à l'entente, à l'industrie, et cette dernière doit bien les comprendre. En outre, l'industrie minière et les collectivités autochtones doivent collaborer ensemble pour se communiquer mutuellement leurs exigences respectives, en particulier celles qui touchent la conception et le fonctionnement des régimes de réglementation sur l'accès au territoire et l'exploitation minière. Il faut examiner, le plus tôt possible pendant le processus, des moyens de faciliter une telle discussion.

5. Les conseils et organismes établis pour réglementer ou arbitrer l'accès au territoire dans le cadre du règlement des revendications territoriales doivent fonctionner de manière opportune, uniforme et simple.

---

[4] La base de données NATLUS (National Industry Land Use System) a été créée en 1989 dans le cadre d'un projet conjoint entre le Mining Industry Land Use Committee (MILUC) et le ministère fédéral des Ressources naturelles. Cette base de données numériques sur la masse territoriale a été mise à la disposition des gouvernements et de l'industrie. Elle est conçue pour fonctionner à partir du Système intégré de gestion des ressources (SIGR), un système de cartographie pour micro-ordinateur, de même que d'autres SIG utilisés par les ministères gouvernementaux.

# CHAPITRE 4

# ÉTABLISSEMENT DES RÉSEAUX D'AIRES PROTÉGÉES DU CANADA

## 1. RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

Les aires protégées servent à de nombreuses fonctions dans le monde et au pays. Au même titre que les activités de développement responsable entreprises dans tout le pays, les réseaux d'aires protégées sont reconnus comme contribuant largement à la santé de l'environnement, à la diversité biologique et aux processus écologiques. Parce qu'elles sont à la base d'un équilibre durable entre l'économie et l'environnement, les aires protégées présentent — sur le plan des sciences, de l'éducation, des loisirs et de l'économie — des valeurs qui inspireront les générations actuelles et futures.

Tout comme pour l'exploitation minière, il faut des garanties pour atteindre les objectifs des initiatives en matière d'aires protégées. Une protection à long terme, réglementée par la loi ou officiellement accordée par des gouvernements, est indispensable au maintien d'aires représentatives dans chaque écosystème et habitat faunique critique.

L'industrie minière, les groupes environnementaux et d'autres intervenants appuient l'exécution de réseaux d'aires protégées, tel que convenu dans la *déclaration interconseils d'engagement* (voir l'exposé ci-après et l'Annexe 5).

On constate cependant une préoccupation générale vis-à-vis de l'incertitude continuelle entourant l'établissement de ces réseaux.

L'industrie minière a trois grandes préoccupations : d'abord, on ignore au juste quels secteurs seront préservés ou limités, ni quelles en sont les dimensions, ni comment seront gérés les secteurs adjacents. En second lieu, plus il faut de temps pour déterminer et faire connaître les emplacements susceptibles d'être protégés, et pour effectuer la sélection finale, plus longtemps l'incertitude nuira à la capacité de l'industrie de planifier ses activités d'exploration et d'exploitation. Troisièmement, l'industrie s'inquiète du fait que des décisions sont parfois prises à l'égard d'aires protégées sans que l'on dispose de renseignements complets sur le potentiel de ressources minérales de ces territoires. Nombre des zones envisagées à des fins de protection ont peu ou pas fait l'objet d'activités de cartographie géologique de la part du gouvernement, ou d'activités d'exploration de la part de l'industrie. Ce facteur, jumelé aux limites des modèles géologiques, rendent extrêmement difficile, sinon impossible, l'identification des aires qui pourraient renfermer des richesses minérales. De meilleurs renseignements pourraient aider les décideurs à faire leur choix de manière à atteindre les objectifs des réseaux d'aires protégées, tout en empêchant le moins possible l'industrie minière de trouver et d'exploiter des gisements miniers économiques.

Tous les groupes autochtones souhaitent qu'il y ait une consultation intégrale pendant le processus utilisé pour établir les réseaux d'aires protégées du Canada.

Les groupes environnementaux se préoccupent de questions similaires liées aux processus, par exemple la lenteur des gouvernements pour ce qui est de proposer des régions susceptibles d'être protégées, et de les établir comme telles; la perte d'aires potentielles au profit de l'exploitation; des compromis à l'égard des limites des aires protégées, pour tenir compte d'autres intérêts; des gouvernements provinciaux modifiant leurs politiques en matière d'aires protégées pour permettre l'exploitation des ressources dans certaines de ces aires; enfin, les répercussions que peuvent avoir, sur les aires protégées, des modes incompatibles d'exploitation de ressources appliqués sur les terres adjacentes.

La nécessité urgente de protéger des régions naturelles représentatives se reflète dans la *déclaration interconseils d'engagement à établir les réseaux canadiens d'aires protégées*, sanctionnée par les ministres de l'Environnement fédéral, provinciaux et territoriaux, les ministres des Parcs et les ministres de la Faune, à Aylmer (Québec) en novembre 1992. La *déclaration interconseils* a aussi été adoptée par les ministres canadiens des Forêts et les représentants des quatre organismes nationaux d'Autochtones. Voici les cinq engagements pris à cet égard :

- établir les réseaux canadiens d'aires protégées représentatives des régions naturelles territoriales du Canada, et ce au plus tard en l'an 2000, et accélérer la protection d'aires représentatives des régions marines naturelles du Canada;
- accélérer la détermination et la protection de l'habitat faunique critique du Canada,
- adopter des cadres, des stratégies et des échéances pour l'établissement des réseaux d'aires protégées;
- continuer de coopérer pour la protection des écosystèmes, des paysages et des habitats fauniques;
- s'assurer que les aires protégées sont des parties intégrantes de toutes les stratégies de développement durable.

La *déclaration interconseils d'engagement* a notamment été suscitée par la **Charte canadienne des sites naturels** (voir l'Annexe 6), qui a donné lieu au lancement, par le Fonds mondial pour la nature, de la campagne Espaces en danger. Cette dernière vise à faire représenter chacune des régions naturelles du Canada dans un réseau défini d'aires protégées. À la fin de 1993, 32 de ces 422 régions naturelles étaient entièrement représentées, 52 l'étaient modérément, 112 l'étaient partiellement, et 226 ne l'étaient que faiblement ou pas du tout (voir l'Annexe 8). Au total, la proportion du territoire canadien réservé sous forme d'aires protégées, où l'exploitation minière est interdite, est de 4,9 p. 100.[5]

---

[5] Les statistiques de ce paragraphe sont extraites du rapport provisoire sur les espèces en danger, 1993, n° 4, publié par le Fonds mondial pour la nature, sauf la proportion de 4,9 p. 100, qui est expliquée à l'Annexe 2.

Il existe une gamme d'aires plus ou moins protégées selon le cas. Toutefois, un réseau d'aires protégées se fonde essentiellement sur des terres libres d'exploitation industrielle et gérées de manière à préserver leur intégrité écologique naturelle à perpétuité. En outre, les terres adjacentes aux aires protégées jouent un rôle important à titre de zones tampons ou d'aires de gestion, où l'exploration et l'exploitation minières, entre autres usages des terres, peuvent être réglementées plus étroitement.

En établissant les réseaux d'aires protégées, il faut absolument connaître la raison d'être d'une telle démarche, les critères scientifiques et les principes de l'écologie traditionnelle pour définir des critères de sélection explicites et défendables. On a élaboré des critères et des méthodes de représentation basés sur la recherche scientifique. L'un d'eux est exposé à l'Annexe 7.

L'identification précoce des aires d'intérêt devrait donner à l'industrie minière un plus grand degré de certitude quant à l'accès aux corps minéralisés. Afin d'aider à limiter la possibilité de conflits liés à l'utilisation des terres, les gouvernements auraient avantage à identifier et à rendre publiques, le plus rapidement possible, les aires d'intérêt envisagées. Ces zones devraient être délimitées soigneusement pour répondre aux besoins de représentation des régions naturelles, sans que cela réduise inutilement les terres disponibles à d'autres fins. En travaillant avec les intervenants appropriés, les gouvernements qui ne l'ont pas encore fait devraient rendre publics les critères qui serviront à dresser et à examiner les listes provisoires de zones envisagées, à partir desquelles une liste finale sera préparée.

Pour guider leurs interventions visant à parachever le réseau de zones protégées, la plupart des compétences ont dressé une carte des régions naturelles. L'objectif consiste à protéger une aire qui renferme une variété d'éléments propres à cette région naturelle. Cependant, en raison du manque de collaboration entre les gouvernements provinciaux et territoriaux pour ce qui est de dresser les cartes des régions naturelles, il y a peu de coordination entre les territoires politiques. En conséquence, il est possible que les mêmes caractéristiques naturelles soient représentées deux fois à l'intérieur des réseaux de zones protégées établis de part et d'autre d'une frontière politique. Le GEAT demande donc instamment à tous les gouvernements de coordonner leurs efforts afin d'éviter le dédoublement inutile des initiatives et la protection d'un plus grand nombre de terres qu'il n'est en réalité nécessaire pour réaliser les objectifs de protection des régions naturelles.

Une autre question liée à l'établissement d'aires protégées est la prise de mesures provisoires de protection et de gestion pour les emplacements visés, employées dans certains secteurs de compétence au Canada.

Sur le plan écologique, les mesures provisoires de protection et de gestion sont un moyen important de préserver la valeur des emplacements susceptibles d'être protégés, pendant le processus d'évaluation et de sélection. Ces mesures exigeront normalement la fermeture des emplacements ou une limitation de leur exploitation industrielle, pendant la période d'évaluation et de sélection. Dans le cadre de ces mesures, il faut reconnaître

les préoccupations des utilisateurs industriels ou commerciaux potentiels ou existants, et ne pas maintenir ces fermetures ou restrictions plus longtemps que nécessaire. Dans l'ensemble, la désignation et la sélection des aires protégées doivent être rapides. En outre, on peut concevoir des mesures spéciales, comme des délais plus courts (accélération) pour l'examen des emplacements visés, lorsque l'industrie se déclare spécialement intéressée à leur égard.

L'industrie minière s'inquiète aussi de l'usage de mesures provisoires de protection et de gestion à l'égard des emplacements susceptibles de devenir des aires protégées. Elle se préoccupe notamment de la nature et de la durée de la protection, des dimensions et de l'étendue des territoires visés, des critères de sélection d'emplacements, du traitement des droits et intérêts détenus par des tiers, ainsi que des messages envoyés aux investisseurs, surtout si les territoires en question sont étendus.

Finalement, on favoriserait aussi une meilleure compréhension en instaurant et en communiquant efficacement des normes et une terminologie communes à tous les secteurs de compétence, par exemple, le système de classification standard adopté par l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN) (voir l'Annexe 9). Bien que les différentes autorités compétentes canadiennes puissent se conformer au contenu de ces normes, l'usage d'une terminologie différente peut porter à confusion chez d'éventuels utilisateurs du territoire.

## 2. PRINCIPES

1. Le GEAT de l'IMW accepte les cinq engagements figurant dans la déclaration interconseils d'engagement à établir les réseaux canadiens d'aires protégées, de novembre 1992, incitant les gouvernements à :

   - établir les réseaux canadiens d'aires protégées représentatives des régions naturelles territoriales du Canada, et ce au plus tard en l'an 2000, et accélérer la protection d'aires représentatives des régions marines naturelles du Canada;

   - accélérer la détermination et la protection de l'habitat faunique critique du Canada;

   - adopter des cadres, des stratégies et des délais pour l'établissement des réseaux d'aires protégées;

   - continuer de coopérer pour la protection des écosystèmes, des paysages et des habitats fauniques;

   - s'assurer que les aires protégées sont des parties intégrantes de toutes les stratégies de développement durable.

2. Il est important que les gouvernements déterminent tôt tous les secteurs susceptibles de devenir des aires protégées, et ensuite, notamment pour éviter des conflits potentiels sur l'aménagement du territoire, entament une consultation en bonne et due forme de tous les intervenants pendant l'étape de sélection finale.

3. Les gouvernements devraient créer et soustraire au développement industriel, d'ici à l'an 2000, les régions nécessaires au parachèvement du réseau canadien d'aires naturelles protégées.[6] Ailleurs, des aires protégées peuvent être ouvertes à l'exploitation, dans la mesure où cette dernière est compatible avec les objectifs de l'aire protégée et conforme aux politiques de gestion et aux lois connexes applicables dans ce secteur de compétence particulier.

4. Les collectivités autochtones doivent participer à la sélection et à la gestion des aires protégées, auxquelles elles doivent avoir accès pour leurs activités traditionnelles, cérémoniales, culturelles, sociales et de subsistance. Elles doivent bénéficier des perspectives économiques liées à l'aménagement et à l'exploitation des aires protégées, conformément aux plans de gestion établis pour celles-ci.

## 3. OBJECTIFS

1. Pour tous les niveaux de gouvernement, il faut définir la raison d'être et les critères applicables à l'identification et à la sélection des réseaux d'aires protégées, conformément à la déclaration interconseils d'engagement, et faire connaître au public, le plus tôt possible, les emplacements visés.

2. Coordonner la sélection des emplacements entre les gouvernements provinciaux et territoriaux afin d'établir une représentation tout en évitant le double emploi, autant que possible.

## 4. RECOMMANDATIONS

1. Les gouvernements doivent s'efforcer davantage de s'assurer que toutes les parties ayant un intérêt dans l'aménagement du territoire, y compris les collectivités autochtones, les groupes environnementaux, les travailleurs et l'industrie minière, ont également accès et peuvent participer de manière significative à toutes les étapes de l'établissement de réseaux d'aires protégées au Canada (p. ex., détermination des critères et des régimes de gestion, choix et évaluation des emplacements visés, etc.).

2. Les gouvernements doivent coordonner et intégrer, le plus possible, leurs processus de sélection d'emplacements susceptibles d'être protégés, afin que les régions naturelles soient dûment représentées sans double emploi d'un secteur de compétence à l'autre.

---

[6] L'exploitation industrielle comprend : l'exploitation minière, l'exploitation forestière, le pétrole et le gaz ainsi que l'exploitation hydro-électrique.

3. Pour toutes les autorités gouvernementales compétentes, il faut définir les critères et les processus d'identification et de sélection d'aires protégées, et faire connaître au public les emplacements visés, le plus tôt possible.

4. Il faut répertorier et évaluer les renseignements sur les mines avant la sélection finale d'une aire protégée.

5. Tous les intervenants doivent s'efforcer de comprendre et de diffuser de l'information sur les critères et le processus d'identification et de sélection d'aires protégées.

6. Les gouvernements doivent examiner quelles mesures provisoires de protection et de gestion devraient s'appliquer aux zones susceptibles de devenir des aires protégées, le cas échéant, pour veiller à ce que ces zones ne soient pas menacées par le développement industriel.

7. Lorsque les gouvernements utilisent ou envisagent des mesures provisoires de protection et de gestion, comme la fermeture complète des emplacements visés ou l'accès limité à ceux-ci, ils doivent d'abord déterminer la nécessité de telles mesures et leurs répercussions éventuelles sur tous les intervenants touchés, ainsi que sur l'économie locale, régionale ou nationale. Il faut aussi déterminer quand ces mesures doivent être appliquées et pendant combien de temps. Toute mesure provisoire de protection et de gestion ne doit s'appliquer qu'après une consultation intégrale de tous les intervenants touchés.

# CHAPITRE 5

# PLANIFICATION[7] DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET PROCESSUS DÉCISIONNELS

## 1. RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

Les décisions relatives à l'affectation des terres ou des ressources sont souvent prises dans une atmosphère d'intérêts concurrentiels, où l'on présente avec énergie des points de vue divergents. Les questions qu'il faut invariablement aborder sont : l'évaluation des terres et des diverses ressources naturelles, leur utilisation actuelle, qui doit les utiliser, qui paye pour leur aménagement et bénéficie de celui-ci, et enfin, quelles stratégies de gestion sont importantes.

La prise de décisions sur l'aménagement du territoire a souvent suscité des controverses, et la structure décisionnelle est fréquemment hiérarchique, les parties en cause cherchant fréquemment une approche plus «responsable». Celle-ci porte à croire, à tort ou à raison, qu'il y a des gagnants et des perdants, et que l'on obtient des décisions favorables sur l'aménagement du territoire en exerçant des pressions sur les décideurs ou en mettant l'opinion publique de son côté. Cette réalité est compliquée par des voies administratives complexes, des politiques et des lois sur l'aménagement du territoire qui sont basées sur des renseignements et des données inadéquats.

Les relations de plus en plus complexes entre nos besoins socio-économiques et environnementaux exigent un processus intégré de décision et d'aménagement du territoire, qui tienne compte avec efficacité et efficience d'une gamme d'intérêts et de droits beaucoup plus étendue. En conséquence, les négociations à plusieurs participants, basées sur la détermination et l'atteinte des objectifs de chaque partie en cause, sont de plus en plus utilisées pour prendre des décisions sur l'aménagement du territoire.

Les structures décisionnelles peuvent prendre plusieurs formes, depuis les pouvoirs législatifs d'un ministre ou d'un Cabinet, jusqu'aux diverses formes de pouvoirs délégués, de corps consultatifs, de processus décisionnels partagés ou spéciaux. Quelle que soit l'approche adoptée, les principes décisionnels doivent demeurer uniformes. Il faut faire une distinction entre l'application de processus décisionnels à différents niveaux. Bien qu'une structure générique de décisions sur l'aménagement des terres doive

---

[7] Selon une définition générale, la planification de l'aménagement des terres consiste à prendre des décisions éclairées sur l'utilisation (ou la non-utilisation) d'une certaine partie de la surface terrestre, compte tenu de circonstances connues et prévues, ainsi que d'objectifs et (ou) de critères donnés. Cette définition a été adaptée à partir de celle de Nigel Richardson, tirée de L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE AU CANADA, Conseil consultatif canadien de l'environnement, 1989.

servir à guider l'élaboration de politiques, il faut conserver assez de flexibilité pour tenir compte des caractéristiques de projets spécifiques entrepris sur place.

La disponibilité et la qualité de l'information deviennent aussi plus importantes à mesure que s'accroît la demande d'accès aux terres parmi les nombreux intérêts concurrentiels. Cette information est diversifiée, depuis des renseignements techniques et scientifiques jusqu'aux répercussions de diverses utilisations des terres, à l'impact cumulatif des décisions pertinentes sur les divers utilisateurs et sur l'environnement. On a aussi grandement besoin d'un mécanisme simplement pour recueillir et tenir à jour de nombreux renseignements sur les divers types d'affectations du sol.

L'exploration et l'exploitation minières sont une partie importante de la mosaïque de l'aménagement des terres au Canada et, par conséquent, sont touchées par les divers systèmes décisionnels qui déterminent l'aménagement du territoire. Bien que les intérêts miniers soient parfois touchés au même titre que d'autres intérêts liés aux ressources, il est possible de déterminer des problèmes spécifiques pour l'industrie minière, directement liés au processus décisionnel :

1. INFORMATION

La plupart des activités de planification de l'aménagement du territoire au Canada visent essentiellement la base continentale visible, c'est-à-dire la longueur et la largeur de la surface. Souvent, elles ne tiennent pas compte de la «troisième dimension» cachée de l'assise territoriale, c'est-à-dire le potentiel que représentent les ressources géologiques, hydrologiques, énergétiques et minières ainsi que les eaux souterraines. En général, les décisions sur l'aménagement du territoire sont prises sans que l'on bénéficie de renseignements suffisants sur les ressources géologiques. Dans certains cas, cette situation a augmenté les risques pour la sécurité publique et l'écologie, les conflits liés à l'aménagement du territoire, les pertes d'investissement ainsi que les coûts relatifs à l'infrastructure et au capital naturel. En outre, les décisions ont empêché l'exploitation future de ressources minières, soit par l'affectation d'une utilisation et d'un zonage permanents pour les terres de surface, soit par un accès limité et des fermetures de fait de terres présentant un potentiel d'exploitation de ressources. Par conséquent, cette troisième dimension doit être examinée et analysée par les décideurs chargés de l'aménagement du territoire, et il faut en tenir compte pour toute la planification de l'aménagement du territoire et tous les processus décisionnels connexes au Canada. Cela comprend l'accès aux terres présentant des ressources minières inexploitées, et les répercussions des décisions sur l'aménagement du territoire dans des aires adjacentes aux mines existantes.

Similairement, il faudra aussi inclure tous les renseignements écologiques, y compris sur les habitats d'espèces rares et menacées, les parcs et les emplacements susceptibles d'être protégés, et ce pour améliorer l'efficacité

de la planification et des décisions relatives aux ressources intégrées, et pour réduire les conflits entre la préservation et les intérêts en matière d'exploitation.

## 2. RÉPERCUSSIONS CUMULATIVES DES DÉCISIONS SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La complexité de la mosaïque d'aménagement du territoire du Canada, avec ses nombreuses et diverses affectations touchant la disponibilité des terres, complique la tâche des intervenants qui souhaitent retracer et évaluer les répercussions cumulatives exercées par les plans et les décisions sur l'aménagement du territoire. Dans la mesure où ces véhicules (p. ex., NATLUS) existent, ils aideraient les intervenants à mieux comprendre les questions relatives à l'accès aux terres et à la répartition des ressources, et aideraient les gouvernements à prendre des décisions plus éclairées en matière de politiques sur les terres et les ressources.

## 3. INFORMATION ET ÉVALUATION RELATIVES AUX RESSOURCES MINIÈRES

Les décisions avisées relatives à l'utilisation des terres nécessitent une connaissance approfondie et la prise en considération de leur potentiel minéral. Il est extrêmement difficile, cependant, de prédire ce potentiel en raison de facteurs tels que les incertitudes quant aux produits miniers qui auront de la valeur, dans l'avenir, et à l'endroit où l'on pourra trouver ces ressources. En conséquence, les opinions s'opposent fortement quant à notre capacité de fournir, au processus de planification de l'aménagement du territoire, de l'information pertinente sur le potentiel minéral futur.

Les méthodes utilisées pour déterminer le potentiel minéral des régions ont évolué depuis plus de trente ans afin de répondre à différents besoins d'information sur les capacités d'aménagements miniers dans l'avenir. Les méthodes utilisées de nos jours reposent sur les fondements géoscientifiques solides des connaissances existantes contenues dans les répertoires d'information sur les mines (RIM), qui permettent de définir les régions renfermant des richesses minérales connues. Les éléments de ces fondements sont ensuite interprétés grâce à des modèles de gisements minéraux, de même que la connaissance de ce qui constitue un gisement minéral économiquement viable, afin d'obtenir une indication à la fois du potentiel de ressources découvertes et non découvertes. De telles évaluations des ressources minérales (ERM) sont essentielles pour obtenir un «coup d'oeil ponctuel». Au fur et à mesure que de nouvelles données seront disponibles, que de nouveaux concepts seront développés, que de nouvelles utilisations et techniques d'extraction seront mises au point, et que les économies locales et mondiales évolueront, le potentiel des ressources changera également. Les difficultés liées à l'évaluation exacte des ressources minérales, combinée à l'appréciation inexacte de ces difficultés par les intervenants, y compris les décideurs,

donnent lieu à des opinions divergentes sur la pertinence de mener des évaluations des ressources minérales. Ces différences d'opinions sont solidement maintenues, étant donné que lorsque des régions ont été fermées à l'exploration et à l'exploitation minières, il est rare que l'on ait la possibilité de revenir sur les décisions concernant l'aménagement du territoire, à la lumière de nouveaux renseignements qui pourraient en modifier la cote du potentiel minéral.

En réalité, toutefois, la mosaïque de l'aménagement du territoire du Canada est en période importante de changement, subissant de fortes pressions destinées à limiter ou à empêcher l'exploration et l'extraction minières dans certaines régions pour des raisons variées. Pour décider du sort de ces régions, il convient de tenir compte des valeurs minérales, à partir des données et des techniques les plus pertinentes qui soient, afin d'éviter le plus possible de renoncer à des avantages miniers importants. Déterminer en quoi constituent les «données les plus pertinentes» pour les processus décisionnels et les décideurs est un exercice qui fait l'objet d'un vif débat.

De nombreux géologues de l'industrie minière font remarquer que ni le gouvernement ni l'industrie peut prédire de manière efficace où les gisements minéraux seront découverts, pas plus que leur valeur finale. Ces géologues s'inquiètent du fait que rien n'indique que l'utilisation de données extrapolées d'ERM permettra de prendre des décisions plus avisées quant à l'aménagement du territoire, en grande partie en raison des faiblessses inhérentes de la méthode et du manque de compréhension, de la part des décideurs, quant à ces faiblessses. Selon ces géologues, les données d'ERM cachent certaines des difficultés réelles liées à la prise de décisions avisées, car le produit fini des ERM ne se fonde pas sur des renseignements uniformes sur les ressources minérales. La compréhension de ce principe est essentielle, et ils estiment que tous les décideurs n'en sont pas tous conscients. En conséquence, de nombreux représentants de l'industrie n'appuieront pas la technologie et la méthode actuelles des ERM d'ici à ce que les décideurs prouvent à un segment plus vaste de l'industrie qu'ils comprennent les fondements des obstacles techniques que comportent les ERM. Sans une telle compréhension, ces représentants ne reconnaîtront pas que des décisions avisées sont prises en ce qui a trait à l'utilisation des terres.

Les représentants de l'industrie estiment que les données des RIM sur les gisements connus, sans extrapolations importantes du potentiel minéral, devraient être utilisées dans les prises de décisions relatives à l'aménagement du territoire. La nature de ces inventaires est telle, qu'ils ne peuvent être utilisés que pour prévenir les aménagements conflictuels lorsque d'autres aires sont disponibles pour permettre les autres utilisations.

Les géologues et les planificateurs du gouvernement, qui répondent aux exigences des processus réunissant de multiples intervenants, ont une opinion différente. Ils maintiennent vivement que les données des RIM, même si elles offrent un haut degré d'exactitude, sont beaucoup

trop limitées pour fournir de l'information pertinente pour les vastes étendues visées par l'aménagement. L'expérience a montré que les ressources minérales ne seront pas considérées si on s'en tient uniquement aux données des RIM. Les levés géologiques menés partout dans le monde, y compris de nombreux effectués au Canada, entreprennent des ERM afin d'obtenir des renseignements destinés à orienter la planification et l'élaboration de politiques stratégiques en matière d'aménagement du territoire. De nouvelles initiatives de recherche, qui intègrent les connaissances expertes de l'industrie, sont mises en oeuvre afin d'accroître le degré de certitude et les fondements scientifiques des ERM. Les défenseurs des ERM maintiennent que les processus de planification de l'aménagement du territoire sont au fait des limites de la méthode et qu'ils en tiennent compte en formulant leurs recommandations. Lorsque ces recommandations sont acheminées aux décideurs du gouvernement, ces limites sont à nouveau mises en lumière. En bout de ligne, des décisions touchant à l'utilisation des terres seront prises; ce groupe est d'avis que de meilleures décisions découlent de l'utilisation des données des ERM, et ils sont en mesure de fournir des exemples à l'appui de leur opinion.

De toute évidence, ce débat est loin d'être clos. Le GEAT reconnaît les lacunes des processus actuels utilisant les ERM, mais il reconnaît également la nécessité de tenir compte de données minérales de grande qualité dans la prise de décisions, de sorte que les décideurs puissent établir et évaluer les coûts et avantages en cause. Le GEAT avalise le concept selon lequel les limites inhérentes à toute information sur les ressources devraient être clairement exprimées et pleinement reconnues par les décideurs, tout comme les données sur les ressources mêmes. Selon le GEAT, l'amélioration des ERM s'impose et devrait être considérée comme une priorité. Les gouvernements, l'industrie, le milieu universitaire et le secteur de la recherche devraient collaborer et ouvrir des possibilités de recherche en vue d'améliorer les stratégies et, par le fait même, le degré de confiance à l'égard de l'évaluation du potentiel des ressources minérales. Les systèmes décisionnels en matière d'utilisation des terres devraient aussi être améliorés, de manière à tenir compte de la nature des connaissances géoscientifiques, de l'expérience acquise par les géologues prenant part aux ERM, de même que de l'évolution des techniques minières.

## 4. DÉLAIS

Les projets miniers durent habituellement de nombreuses années, de l'exploration jusqu'au début de la production, et les mines elles-mêmes peuvent demeurer productrices durant plusieurs décennies. Ces faits, alliés à la faible probabilité de succès d'une exploration particulière, démontrent clairement que l'industrie minière a besoin d'une garantie à l'égard du droit d'occupation foncière des mines, dans le cas des découvertes. Par conséquent, le processus décisionnel sur l'aménagement du territoire doit être uniforme, équitable, ouvert, raisonnable et efficace, et il faut le mener à terme.

Il y a aussi des problèmes qui dépassent généralement les préoccupations spécifiques de l'industrie minière :

## 1. PARTICIPATION

Tous les intervenants doivent faire face à des contraintes lorsqu'ils participent aux processus de planification et de décision sur l'aménagement du territoire. La question comprend deux aspects : la capacité de participer, c'est-à-dire la possession des ressources, des capacités et du temps nécessaires pour jouer un rôle efficace dans les processus, et l'occasion de participer, c'est-à-dire l'accès au processus et aux décideurs afin d'apporter une collaboration utile au processus décisionnel.

En ce qui concerne le premier aspect, pour certains processus, on s'inquiète d'un éventuel «excès de consultation» à mesure que les gouvernements se dirigent vers des processus décisionnels plus axés sur la participation. Les intervenants doivent être en mesure de participer sans mettre en péril leurs ressources financières. Dans certains cas, il peut être nécessaire de mettre des fonds à la disposition des intéressés pour permettre une participation significative.

En ce qui concerne le deuxième aspect, certains processus décisionnels et de réglementation ne donnent pas toujours aux intervenants une occasion adéquate de participer et d'apporter une contribution significative.

Dans le premier cas, il semble que les responsables de la réglementation, dans leur désir d'élargir leurs processus, confondent parfois «quantité» et «qualité» de participation. Dans le second cas, l'absence d'accès empêche les intervenants d'exprimer des besoins et des préoccupations légitimes. Ce qu'il faut réellement, c'est un équilibre. Les intervenants doivent bénéficier de l'accès nécessaire pour assurer une contribution significative, sans être surchargés au point où les ressources ne peuvent plus satisfaire à la demande de contribution. Cette hypothèse exige une conception soignée et sensible des mécanismes régissant la participation des intervenants, pour préserver cet équilibre.

## 2. SOLUTIONS CRÉATIVES

À mesure qu'augmentent les pressions relatives à l'aménagement du territoire à cause des intérêts concurrentiels et des demandes croissantes à l'égard de l'assise territoriale disponible, il faudra davantage recourir à des solutions créatives. Les négociations basées sur des intérêts et cherchant à maximiser la résolution des conflits pourraient être très utiles. Toute solution doit trouver un équilibre entre des résultats prévisibles et le maintien de la souplesse. Le maintien de la souplesse désigne la possibilité de modifier des décisions prises antérieurement si des terres changent de main, ou si les conditions économiques et (ou) environnementales subissent des changements. Tout examen d'une décision en vue de déterminer si une modification s'impose ne devrait être mené que si tous les intervenants conviennent que la situation le justifie.

## 3. APPROCHES EN ÉVOLUTION (PLANIFICATION FONDÉE SUR L'ÉCOSYSTÈME)[8]

Certains secteurs de compétence se dirigent vers une planification fondée sur l'écosystème. Cette approche à la planification de l'aménagement du territoire vise à maintenir la santé, la vitalité et l'intégrité de l'écosystème, tout en planifiant en fonction des intérêts à long terme de la collectivité, de même que de l'économie et de l'environnement qui s'y rattachent. Ce concept offre de nombreuses solutions de rechange aux méthodes traditionnelles et surtout, il reconnaît que «tout est interrelié». Une approche à la planification de l'aménagement du territoire fondée sur l'écosystème devrait : offrir des moyens qui permettent d'évaluer les composantes naturelles, physiques, sociales, culturelles et économiques des écosystèmes, et les liens qui existent entre ces composantes; mettre l'accent sur la compréhension des liens qui existent entre l'air, la terre, l'eau et les organismes vivants, y compris les êtres humains; évaluer les effets cumulatifs de l'activité humaine sur les écosystèmes et la résistance de ces derniers aux changements et aux pressions exercées; mettre en évidence la nature dynamique des écosystèmes; reconnaître l'importance des espèces vivantes autres que les être humains, de même que celle des générations à venir; et travailler à rétablir et à maintenir l'intégrité, la qualité et la santé des écosystèmes.

Contrairement à l'approche traditionnelle, les décisions prises dans la perspective de la planification fondée sur l'écosystème ne reposent pas sur des limites politiques ou administratives, mais plutôt sur des unités environnementales telles que les bassins hydrographiques ou d'autres régions naturelles qui chevauchent des frontières administratives.

## 4. GARANTIE ET DÉCISIONS DURABLES

Tous les intervenants cherchent une garantie quant aux affectations de sols. Il nous faut donc des décisions bien pensées et durables, ainsi qu'une certitude pour protéger à long terme l'intégrité écologique, et convaincre l'industrie minière et d'autres sociétés d'exploitation que les investissements dans l'exploration et l'exploitation minières sont sûrs du point de vue de l'aménagement du territoire. L'aménagement du territoire devrait déterminer quelles terres seront disponibles en vue de l'aménagement avisé des ressources. On pourrait ainsi mettre de l'avant les propositions visant les activités minières en ayant la certitude que les questions liées à l'acceptabilité de l'exploitation minière comme

---

[8] Même si la planification fondée sur l'écosystème est un concept qui existe depuis environ 30 ans, la définition continue d'évoluer. Les renseignements fournis ci-dessus ont été puisés en partie dans un document de travail intitulé *Toward an Ecosystem Approach to Land-Use Planning*, de S. Barrett et K. Davies, dans PLANNING FOR SUSTAINABILITY: TOWARDS INTEGRATING ENVIRONMENTAL PLANNING INTO LAND-USE PLANNING, préparé pour la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto, 1991.

utilisation du territoire ont été traitées. Tous les intervenants dans les processus de planification auraient également la certitude que ces propositions sont toujours soumises à un examen ou à une évaluation environnementale, conformément aux règlements en vigueur à l'intérieur du secteur de compétence visé.

## 2. PRINCIPES

Le GEAT reconnaît que la planification et la prise de décisions relatives à l'aménagement du territoire relèvent en grande partie de la compétence des provinces, et que la plupart, sinon la totalité des secteurs de compétence fédérale comptent déjà des processus décisionnels sur l'aménagement du territoire. Cela vaut également pour certains des territoires autochtones où des revendications territoriales ont été réglées. Le plus souvent, ces processus permettent d'examiner adéquatement les problèmes à résoudre. En exposant les principes et recommandations suivants, le GEAT ne prétend pas créer une autre variante de certains des modèles très utiles qui existent actuellement. Il vise plutôt à présenter des principes clés comprenant le «meilleur» processus possible, et à suggérer certains moyens généraux d'améliorer l'efficacité et l'efficience des nombreux processus actuels, tout en réduisant le plus possible les litiges relatifs à la façon dont les décisions sont prises.

1. L'objectif central de la planification de l'aménagement du territoire consiste à assurer l'intégrité écologique et socio-écologique dans chacune des régions naturelles du Canada.

2. Un résultat important de la planification de l'aménagement du territoire consiste à donner, à tous les intervenants, une garantie sur les terres disponibles pour une exploitation responsable des ressources, et sur celles qui ne le sont pas.

3. La planification de l'aménagement du territoire au Canada est un outil efficace en vue du développement durable, parce qu'elle s'applique à la promotion d'une utilisation efficace des terres et des ressources; protège des terres, des ressources et des caractéristiques de valeur spéciale; résout les divergences d'opinions quant à l'aménagement du territoire et l'utilisation des ressources, et ce conformément à des critères déterminés au préalable; et encourage et facilite un développement économique écologiquement sain.

4. Des décisions efficaces et efficientes sur l'aménagement du territoire, au niveau des politiques ou des emplacements, se fondent sur l'application d'un processus décisionnel équitable, ouvert, raisonnable, efficace, opportun et uniforme, accessible à tous ceux qui sont légitimement touchés par celui-ci (voir l'Annexe 10 présentant la liste des attributs relatifs à ces caractéristiques de base).

5. Les décisions relatives à l'aménagement du territoire devraient se fonder sur une information opportune, uniforme, de la meilleure qualité qui soit et aussi complète que possible. Cette information devrait pouvoir être comprise par tous les niveaux de gouvernements.

## 3. OBJECTIFS

1. S'assurer que tous les intervenants de l'aménagement du territoire ont également accès à un processus décisionnel efficace et équitable relatif à l'aménagement du territoire et tenant compte de toutes les valeurs et de tous les intérêts pertinents dans la détermination de l'aménagement du territoire.

2. S'assurer que les décideurs ont accès à des renseignements compréhensibles, opportuns, de haute qualité, pertinents et objectifs, sur lesquels fonder leurs décisions.

3. S'assurer que les décisions relatives à l'aménagement du territoire présentent le plus de garanties possibles pour tous les intervenants.

## 4. RECOMMANDATIONS

1. Les décideurs doivent créer des mécanismes permettant à tous les intervenants de participer pleinement, efficacement et équitablement aux processus décisionnels sur l'aménagement du territoire.

2. Tous les niveaux de gouvernement doivent viser l'intégration de la planification et des décisions relatives à l'aménagement du territoire, à l'environnement et aux ressources, et veiller à ce que ces mécanismes tiennent compte des questions écologiques et socio-économiques.

3. Les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et autochtones, ainsi que l'industrie minière, doivent collaborer pour s'assurer que de meilleurs renseignements sur les ressources minières sont plus facilement disponibles et compréhensibles pour les décideurs chargés de l'aménagement du territoire. À cette fin, il faut élaborer des données sur les ressources minières et les intégrer aux bases de données du SIG sur les terres et les ressources.

4. Les décideurs devraient être au courant de la qualité de l'information mise à leur disposition et, idéalement, être sensibilisés aux nuances des aspects techniques de l'information sur laquelle se baseront leurs décisions. Toutes les limites relatives à l'information ou à la méthodologie devraient leur être signalées.

5. Un répertoire complet d'information sur les mines (RIM) devrait être établi avant toute décision sur l'aménagement du territoire. Là où des évaluations des ressources minérales sont menées pour être utilisées par le gouvernement dans le but de prendre des décisions sur l'aménagement du territoire, une attention particulière devrait être portée à la

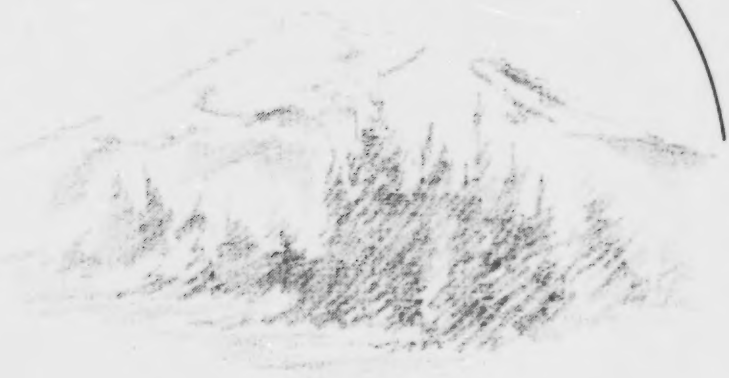
recommandation n° 4, énoncée précédemment. Les renseignements sur les ressources minérales devraient être regroupés par des spécialistes, et les résultats devraient être communiqués d'une manière compréhensible aux décideurs chargés de trancher les questions d'aménagement du territoire. Les résultats devraient être utilisés dans l'examen des zones de rechange, des divers degrés de protection et des mesures de gestion provisoires, afin de maximiser les objectifs des différents intérêts visés.

6. Toutes les parties en cause, et principalement les décideurs, qui ont participé activement à un processus décisionnel sur l'aménagement du territoire, doivent s'engager à mettre en oeuvre et à appliquer les décisions et les contrôles de réglementation identifiés au moyen de ce processus.

7. Les gouvernements, l'industrie, le milieu universitaire et le secteur de la recherche devraient unir leurs efforts de manière à ce que la recherche puisse améliorer les stratégies et le degré de confiance à l'égard de l'évaluation du potentiel des ressources minérales, de même que des systèmes décisionnels visant l'aménagement du territoire, qui offrent la latitude nécessaire à la nature dynamique de la connaissance géoscientifique, des technologies connexes et de l'acquisition d'expérience.

8. Lorsque l'on propose des emplacements susceptibles de devenir des aires protégées, ou d'autres affectations des sols touchant les activités minières, il faut exposer clairement, le plus tôt possible durant le processus décisionnel, la nature et la durée de toutes les contraintes imposées aux activités minières.

# ANNEXES



# Annexe 1

## Liste des participants

# L'Initiative minière de Whitehorse

## Groupe d'étude sur l'accès au territoire
## Membres

*Facilitateur*

**Norman P. MacLeod**
Facilitateur
Envirotech
Tél.: (604)474-0323
Téléc.: (604)474-0333

*Provinces et territoires*

**David Hopper**
Planificateur de l'utilisation des terres
Ministère des Ressources naturelles
Province de la Nouvelle-Écosse

**Heather Robertson**
Planificatrice de l'utilisation des terres
Direction de l'analyse du secteur des minéraux
Division des mines et des minéraux
Ministère du Développement du Nord et des Mines
Province de l'Ontario

**Benoit Nadeau**
Chargé de projet
Ministère de l'Énergie et des Ressources
Gouvernement du Québec

**Paul L. Dean**
Sous-ministre adjoint
Direction de la gestion des ressources minérales
Ministère des Mines et de l'Énergie
Province de Terre-Neuve et du Labrador

**Graeme McLaren**
Gestionnaire
Politiques d'utilisation des terres
Direction de la gestion des terres et des politiques
Ministère de l'Energie, des mines et des ressources pétrolières
Province de la Colombie-Britannique

*Gouvernement fédéral*

**Peter Hale**
Conseiller principal en politiques
Division de la gestion des ressources
Secteur de la politique minière
Ministère des Ressources naturelles
Gouvernement du Canada

**Colleen Snipper**
Directrice
Groupe des secteurs protégés
Environnement Canada
Gouvernement du Canada

*Autochtones*

**Jerry Asp**
Conseiller

**Darliea Dorey**
Vice-président
Conseil national des Autochtones du Canada

**Paul Quassa**
Bénéficiaire Nunaeut

**Mike Paulette**
Vice-président
de la Nation métis

*Industrie*

**Bruce McKnight**
Vice-président
Affaires internes
Westmin Resources Limited

**Roger Wallis**
Vice-président
Exploration
Billiton Metals Canada Inc.

**Dennis Prince**
Directeur
Services d'exploration
Falconbridge Limited

**Robert Keyes**
Vice-président
Économique
Association minière du Canada

**Michael Bourassa**
Associé
Aird & Berlis

**W.J. Wolfe**
Directeur général
Exploration canadienne
Cominco Limited

*Syndicats*

**Bert Pereboom**
Agent principal de programmes
Direction des affaires
Département de la recherche
Métallurgistes unis d'Amérique

*Environnement*

**Kevin McNamee**
Directeur, Programmes touchant l'environnement faunique
Fédération canadienne de la nature

**Howard Epstein**
Membre du conseil
Ecology Action Centre

**Norma Wilson**
Bénévole
Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada

**Alan Young**
Réseau canadien de l'environnement

*Secrétariat de l'IMW*

**Lois Hooge**
Chef
Secrétariat
Initiative minière de Whitehorse

**Torsten Strom**
Coordonnateur de groupe
Secrétariat
Initiative minière de Whitehorse

*Autres participants*

**Tony Andrews**
Directeur exécutif
Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs

**Phil Fraser**
Vice-président sortant
Conseil national des Autochtones du Canada

**Edmond Gus**
Conseiller
Assemblée des premières nations

**Tom Hoefer**
Directeur général
NWT Chamber of Mines

**Jim Johnston**
Ministère du Patrimoine Canada
Gouvernement du Canada

**David Luff**
Directeur exécutif
Ministère de l'Énergie
Gouvernement de l'Alberta

**Hans Matthews**
Président
Canadian Aboriginal Minerals Association

**George Miller**
Président
Association minière du Canada

*Soutien du processus*

**Dan Johnston**
Associé
Sutherland-Johnston-MacLean, avocats

**Torsten Strom**
Coordonnateur de groupe d'étude
Secrétariat de l'IMW

**Lois Hooge**
Chef
Secrétariat de l'IMW
22m
**Wendy Wesley**
Soutien au secrétariat
Secrétariat de l'IMW

*Personnes-ressource*

**Frank Wilson**
Coordonnateur
Projet d'examen des systèmes de Planification
Ministère des Richesses naturelles
Gouvernement de l'Ontario

**Dana Richardson**
Directeur
Direction des politiques de planification municipale
Ministère des Affaires municipales et de la planification
Gouvernement de l'Ontario

**Wayne Wagner**
Direction de la stratégie concernant les minéraux
Secteur minier
Ministère des Ressources naturelles
Gouvernement du Canada

**Jim Johnston**
Ministère du Patrimoine Canada
Gouvernement du Canada

**Lyn Anglin**
Commission géologique du Canada
Ministère des Ressources naturelles
Gouvernement du Canada

**Charles Jones**
Géologue en gestion des ressources
Ministère de l'Énergie et des Mines
Gouvernement du Manitoba

# ANNEXE 2

# RENSEIGNEMENTS TERRITORIAUX POUR LE CANADA

## ANNEXE 2
## RENSEIGNEMENTS TERRITORIAUX POUR LE CANADA

Les statistiques sur les superficies terrestres insérées dans cette annexe ont été fournies par les administrations provinciales et territoriales par suite d'une demande du Groupe d'étude sur l'accès au territoire de l'IMW. La demande a été envoyée à toutes les administrations par l'entremise des membres du Groupe de travail intergouvernemental sur l'industrie minérale (GTIGIM).

On a demandé aux diverses administrations de fournir l'information qu'elles possédaient sur leurs diverses superficies terrestres en se servant des catégories générales suivantes:

| | |
|---|---|
| A1 -- zones protégées: | terres fermées à l'exploration et à l'exploitation minières dans le but de créer des zones prétégées |
| A2 -- autres zones interdites: | terres fermées à l'exploration et à l'exploitation minières pour d'autres raisons |
| B -- accès restreint: | l'industrie minière a un accès restreint ou conditionnel à ces terres; les restrictions varient d'importantes à peu importantes |

Il convient de noter que, bien que l'accès aux terres de ces catégories soit interdit ou restreint aux fins de l'exploitation minière, ces catégories peuvent également s'appliquer à d'autres formes d'aménagement. Cela est particulièrement vrai pour la catégorie des terres à accès restreint.

On a établi ces catégories générales parce que toutes les administrations utilisent, pour les terres, des descriptions qui sont différentes, complexes et distinctes, et qui peuvent avoir des applications semblables ou différentes dans le domaine de la recherche de minéraux et de l'exploitation des mines. Ainsi, il arrive qu'une administration entre ses statistiques dans la catégorie **"terres urbaines"**, qui est identifiée comme étant fermée à l'exploitation minière, et qu'une autre administration entre les siennes dans la catégorie **"terres municipales"**, qui inclut les villes, les cités et les régions rurales, toutes des zones dont l'accès peut être restreint aux fins de l'exploitation minière, mais **non** pas interdit. Ou encore, les terres supportant des aménagements hydroélectriques peuvent être fermées à l'exploitation minière dans une administration donnée alors qu'une autre administration n'impose aucune restriction, sinon des restrictions négligeables, à l'accès à ces terres aux fins de la recherche de minéraux ou de l'exploitation de mines.

En reproduisant cette information statistique, nous voulons principalement illustrer la complexité de la façon dont les terres sont utilisées et classées "à accès interdit" ou "à accès restreint" dans le contexte de l'exploitation minière à l'échelle du pays.

Des administrations ont mentionné des catégories de terres nouvellement créées qui ne sont pas encore identifiées ou évaluées. Ces catégories ont été incluses en tant qu'exemples de nouvelles initiatives qui peuvent restreindre davantage la superficie disponible pour l'exploration et l'exploitation minières. Tout cela montre que l'accès aux terres est, et continuera vraisemblablement d'être, une question complexe et ce, non seulement pour l'exploration minérale et l'exploitation minière, mais également pour plusieurs secteurs qui disposent d'une superficie limitée pour combler des besoins différents et atteindre des objectifs également différents.

**Nous aimerions rappeler tout spécialement au lecteur que les statistiques sur les superficies terrestres fournies par les administrations provinciales et territoriales sont recueillies à de nombreuses fins et, généralement, par plus d'un organisme. Par conséquent, des catégories de terres peuvent chevaucher d'autres catégories au sein d'une même administration.** Cela est particulièrement vrai pour la colonne B: Accès restreint. Par contre, les catégories de terres dans les colonnes A1 et A2 sont des entités distinctes, et elles ne chevauchent pas les autres dans la catégorie A.

**Le lecteur devrait également noter que le total des trois colonnes ne représente pas la superficie totale des teres dans chaque entité administrative. Dans chacune de ces entités, il y a des terres où les travaux d'exploration minérale et d'exploitation minière peuvent être exécutés sans restrictions, abstraction faite des besoins de fonctionnement normaux.**

C'est en raison de ce chevauchement que le total des diverses catégories de terres n'apparaît pas dans la colonne B. **Le lecteur devrait s'abstenir de faire le total de la colonne B en vue d'établir des pourcentages ou de faire des comparaisons avec les autres données de la colonne, avec les groupes de données des autres colonnes ou entre les entités administratives, car toutes ces comparaisons seront inexactes et surestimées.** On conseille au lecteur de s'adresser aux diverses entités administratives pour obtenir des explications au sujet de chaque catégorie de terres.

***Mise en garde:*** ***Lors d'un bref examen, le Groupe d'étude a identifié plusieurs incohérences apparentes avec d'autres sources d'information et entre les entités administrative au sein du tableau. Ainsi, les superficies inscrites pour les pares nationaux ne concordent pas toujours avec les chiffres et les statistiques de Parcs Canada. De plus, les refuges d'oiseaux migrateurs, qui sont classés comme étant des zones à accès restreint à l'Ile-du-Prince-Édouard et au Québec, sont indiqués comme fermés aux activités minérales en Alberta et en Saskatchewan, en dépit du fait que la législation fédérale régissant ces refuges n'interdit pas les activités minérales.***

***En raison des délais, le Groupe d'étude n'a pas été en mesure de vérifier toutes les entrées du tableau. Le Groupe a néanmoins décidé d'inclure le tableau parce qu'il représente la seule compilation du genre pour le Canada, et qu'il lui a servi de base pour établir les statistiques qu'il publie dans ce rapport. Les lacunes de ce tableau reflètent le manque d'informations cohérentes et entièrement fiables sur le sujet et donnent à penser qu'il y aurait lieu d'unir nos efforts pour fournir de telles informations.***

# Land Area Information for Canada

| Description of Lands by Province/Territory | CLASS | | |
|---|---|---|---|
| | Lands Closed | to mineral activities | |
| | A1 Protected Areas | A2 Other Closed Lands | B: Restricted Access |
| **Alberta** | | | |
| National Parks | 5,406,000 | | |
| Wilderness Areas | 560,700 | | |
| Provincial Parks | 141,600 | | |
| Natural Areas | 109,700 | | |
| Ecological Reserves | 31,400 | | |
| Migratory Bird Sanctuaries | 14,500 | | |
| Land Use Zones - Integrated Resource Plans | 925,800 | | |
| Urban/Rural Settlements | | 205,200 | |
| Hydro Reservoirs | | 17,100 | |
| National Defence Lands | | 849,300 | |
| Caribou Ranges | | | 6,742,400 |
| Land Use Zones - Integrated Resource Plans | | | 1,653,100 |
| Metis Settlements | | | 505,300 |
| Model Forests | | | |
| Land Use Zones - Integrated Resource Plans | | | |
| Land Claims | | | |
| **TOTAL** | 7,189,700 | 1,071,600 | |
| **British Columbia** | | | |
| National Parks | 630,200 | | |
| Provincial Parks | 5,592,000 | | |
| Ecological Reserves | 108,000 | | |
| Regional Parks | 13,500 | | |
| No Staking Mineral Reserves | | 50,000 | |
| National Defence Lands | | 57,200 | |
| Hydro Reservoir (Williston) | | 175,000 | |
| Community Watersheds (Vancouver, Victoria, Nanaimo) | | 100,000 | |
| Agricultural Land Reserves | | | 4,700,000 |
| Private Land (not including private land in ALR) | | | 2,866,000 |
| Indian Reserves | | | 350,000 |
| Urban/Rural Settlements | | | 295,160 |
| Conditional Staking Reserves | | | 500,000 |
| Hydro Reservoirs | | | 190,000 |
| Community Watersheds | | | 1,400,000 |
| Special Management Zones | | | 46,500 |
| Other Federal Lands | | | 31,579 |
| Crown Land under Land Act Tenure (prior surface rights) | | | 379,606 |
| Transportation | | | 227,600 |

## Land Area Information for Canada

| Description of Lands by Province/Territory | CLASS | | |
|---|---|---|---|
| | Lands Closed to mineral activities | | |
| | A1 Protected Areas | A2 Other Closed Lands | B Restricted Access |
| PAS Study Areas | | | |
| Recreation Areas | | | |
| Forest Wilderness Areas | | | |
| Wildlife Management Areas | | | |
| For Other Reasons | | | |
| **TOTAL** | 6,343,700 | 382,200 | |
| **Manitoba** | | | |
| National Parks | 306,606 | | |
| Ecological Reserves | 57,442 | | |
| Shoal Lake Watershed | | 14,571 | |
| Roads | | 320,000 | |
| Provincial Parks | | | 1,653,903 |
| Wildlife Management Area | | | 3,080,987 |
| Provincial Forest Area | | | 2,179,373 |
| Private Lands | | | 9,749,000 |
| Indian Reserves | | | 240,380 |
| Native Hold Area | | | 2,993,369 |
| Resource Management Areas | | | 4,800,000 |
| Proposed Churchill National Park | | | |
| **TOTAL** | 364,048 | 334,571 | |
| **New Brunswick** | | | |
| National Parks | 40,000 | | |
| Provincial Parks | 36,000 | | |
| Proposed West Iles Marine Nat'l Park | 6,000 | | |
| CFB Gagetown | | 111,000 | |
| Other DND Lands, airports, Agr. Stn | | 22,500 | |
| Acadia Forest Experimental Station | | 9,000 | |
| Mining Act Reserves | | | |
| Belledune Smelter | | 1,500 | |
| Lorneville Industrial Park | | 3,000 | |
| NB-PEI Fixed Link | | 6,000 | |
| Watersheds | | | 247,500 |
| Agricultural Land | | | 150,000 |
| Indian Reserves | | | 24,000 |
| **TOTAL** | 82,000 | 153,000 | |

## Land Area Information for Canada

| Description of Lands by Province/Territory | CLASS | | |
|---|---|---|---|
| | Lands Closed to mineral activities | | |
| | A1 Protected Areas | A2 Other Closed Lands | B: Restricted Access |
| **Newfoundland/Labrador** | | | |
| National Parks | 243,900 | | |
| Wilderness, Ecological and Provincial Reserves | 406,700 | | |
| Provincial Parks | 42,683 | | |
| Hydro Reservoirs & Special Development Areas | | 367,055 | |
| Regulated Lands | | | |
| National Defence Lands | | | 34,700 |
| Municipal Planning Areas including Protected water supply areas | | | 700,419 |
| Agricultural Development Areas | | | 335,262 |
| Wildlife Reserves | | | 61,900 |
| Crown Land Reserves including development area, protected area & restricted area | | | 137,007 |
| Private Land | | | 1,785,200 |
| Timber Rights | | | 1,937,000 |
| Potential Wilderness Areas & Parks | | | |
| Torngat | | | |
| Lac Joseph | | | |
| Mealey Mountain | | | |
| Serpentine Lake/Lewis Hills | | | |
| Other | | | |
| Undesignated | | | |
| **TOTAL** | 693,283 | 367,055 | |
| **Northwest Territories** | | | |
| Wood Buffalo National Park | 945,000 | | |
| Auyuittug National Park Reserve | 2,147,100 | | |
| Nahanni National Park Reserve | 476,500 | | |
| Ellesmere National Park Reserve | 3,952,000 | | |
| Withdrawal East Arm National Park | 740,700 | | |
| Withdrawal N. Baffin National Park | 2,220,000 | | |
| Thelon Game Sanctuary | 5,516,700 | | |
| Polar Bear Pass National Wildlife Area | 262,400 | | |
| East Arm, Great Slave Lake National Park Proposal (under consideration) | 370,000 | | |
| Proposed National Park - Bluenose | | | |
| Proposed National Park - Wager Bay | | | |
| Proposen National Park - North Baffin | | | |

## Land Area Information for Canada

| Description of Lands by Province/Territory | CLASS | | |
|---|---|---|---|
| | Lands Closed to mineral activities | | |
| | A1 Protected Areas | A2 Other Closed Lands | B Restricted Access |
| Inuvialuit Land Claim | | | |
| surface only | | | 7,769,700 |
| surface & sub-surface | | | 1,294,950 |
| Nunavut Land Claim | | | |
| North Baffin - surface | | | 8,005,000 |
| North Baffin - surface & sub-surface | | | 601,000 |
| South Baffin - surface | | | 6,026,500 |
| South Baffin - surface & sub-surface | | | 448,000 |
| Keewatin - surface | | | 8,269,500 |
| Keewatin - surface & sub-surface | | | 1,284,500 |
| Kitikmeot E. - surface | | | 3,547,000 |
| Kitikmeot E. - surface & sub-surface | | | 150,000 |
| Kitikmeot W. - surface | | | 5,674,500 |
| Kitikmeot W. - surface & sub-surface | | | 964,500 |
| Sanikiluaq | | | 248,600 |
| Gwich'in | | | |
| surface only | | | 1,626,400 |
| surface & sub-surface | | | 429,900 |
| surface & sub-surface | | | |
| Sahtu | | 4,150,000 | |
| TOTAL | 16,630,400 | 4,150,000 | |
| **Nova Scotia** | | | |
| National Parks | 135,350 | | |
| Natioanl Historic Park/Sites | 6,371 | | |
| Provincial Parks | 9,473 | | |
| Provincial Park Reserves | 10,106 | | |
| Special Places | 1,670 | | |
| National Defence Lands | | 4,300 | |
| Mineral Closures | | 47 | |
| Game Sanctuaries | | | 74,782 |
| Wildlife Management Areas | | | 52,960 |
| Wildlife Parks | | | 567 |
| National Wildlife Areas | | | 2,416 |
| Federal Migratory Bird Sanctuaries | | | 1,863 |
| Preservation Areas | | | 435 |
| Water Supply Watersheds | | | 239,580 |
| Agricultural Lands | | | 173,316 |
| Power Transmission Corridors | | | 15,000 |
| Major Airports | | | 1,954 |
| Urban Land | | | 52,118 |
| Transportation Corridors | | | 68,609 |
| Candidate Provincial Parks | | | |

## Land Area Information for Canada

| Province/Territory | CLASS | | |
|---|---|---|---|
| | Lands Closed | to mineral activities | |
| | A1 Protected Areas | A2 Other Closed Lands | B: Restricted Access |
| Candidate Protected Areas | | | |
| Candidate Heritage Rivers | | | |
| **TOTAL** | 162,970 | 4,347 | |
| **Ontario** | | | |
| National Parks | 219,500 | | |
| Provincial Parks | 6,335,823 | | |
| Conservation Land Act Areas | 109,300 | | |
| Teme Augama Anishabai Land Caution | | 1,035,900 | |
| Other (i.e., Indian Reserves, surfaced roads and streets(1976), Other Federal Crown Lands (1978), Pending New Indian Reserves, Railway Lands | | 1,247,100 | |
| Provincially Significant Wetlands in the Great Lankes-St. Lawrence Region generally off the Canadian Shield | | 310,000 | |
| Provincially Significant Wetlands in the Great Lakes-St. Lawrence Region of Northern Ontario | | not evaluated | |
| Areas of Natural and Scientific Interest | | not evaluated | |
| Life Science Features only | | not evaluated | |
| Earth Science Features | | | not evaluated |
| Municipal Lands | | | 14,065,300 |
| Agricultural Lands(Classes 1-3) | | | 7,283,300 |
| Crown Game Preserves | | | 809,100 |
| Wilderness Areas & Private Reserves | | | 64,500 |
| National Wildlife Areas | | | 44,300 |
| Wildlife Managment Areas | | | 28,800 |
| NAN IMA Area (estimated) | | | 56,457,600 |
| Conservation Authorities | | | 196,200 |
| Niagara Escarpement Plan Area | | | 183,000 |
| Oak Ridges Moraine | | | 130,000 |
| Provincially Significant Wetlands - Boreal | | | not evaluated |
| Candidate Protected Areas | 67,358 | | |
| New areas not evaluated - closed or restricted status to be determined: | | | |
| Old Growth Forests | | | |

## Land Area Information for Canada

| Description of Land by Province/Territory | CLASS | | |
|---|---|---|---|
| | Lands Closed to mineral activities | | |
| | A1 Protected Areas | A2 Other Closed Lands | B Restricted Access |
| | | | |
| Significant ravine, valley, river and stream corridors; | | | |
| Significant portions of the habitat of endangered species and | | | |
| Threatened species; | | | |
| Significant portions of the habitat of vulnerable species; | | | |
| Significant natural corridors; | | | |
| Significant woodlots south and east of the Canadian Shield | | | |
| Areas of natural and scientific interest; | | | |
| Shorelines of lakes, rivers and streams; | | | |
| Significant Wildlife Habitat | | | |
| | | | |
| **TOTAL** | 6,731,981 | 2,593,000 | |
| | | | |
| **Prince Edward Island** | | | |
| | | | |
| National Parks | 2,590 | | |
| Provincial Parks | 446 | | |
| Historic Parks | 93 | | |
| Water Park Reserve | 1,555 | | |
| Ecological Reserve | 101 | | |
| Migratory Bird Sanctuary | | | 130 |
| Wildlife Management Area | | | 27,368 |
| Nature Trust Area | | | 212 |
| | | | |
| **TOTAL** | 4,785 | 0 | |
| | | | |
| **Quebec** | | | |
| | | | |
| National Parks | 163,550 | | |
| Provincial Parks | 419,400 | | |
| Ecological Reserves | 43,150 | | |
| Seigneurie Lac-Des-Deux-Montagnes | | 10,060 | |
| Iles d'Anticosti | 862,500 | | |
| DND Lands | ? | | |
| | | | |
| Faunal Habitat | | | not evaluated |
| Migratory Bird Sanctuaries | | | 48,060 |
| Model Forests | | 14,950 | |
| Montmoresey Forest | | 6,530 | |
| | | | |
| | | | |
| Aeroport de Mirabel | | 6,810 | |
| Hydro-Electric Development | | | |
| James Bay Reservoir | | 350,000 | |
| Transmission Lines | | 278,800 | |
| Ste-Marguerite Development | | 39,530 | |
| | | | |
| Inuit Communities | | | |
| Category 1 | | | 787,330 |
| 1 special | | | 27,860 |
| Cree Communities | | | |

## Land Area Information for Canada

| Province/Territory | CLASS | | |
|---|---|---|---|
| | Lands Closed | to mineral activities | |
| | A1 Protected Areas | A2 Other Closed Lands | B: Restricted Access |
| 1A | | | 329,970 |
| 1B | | | 199,160 |
| 1B special | | | 25,300 |
| Waskapie Communities | | | |
| 1 AN | | | 4,140 |
| 1 BN | | | 28,490 |
| Proposed Provincial Parks north of 52 | | | |
| Proposed Ecological Reserves | | | |
| **TOTAL** | 1,488,600 | 706,680 | |
| **Saskatchewan** | | | |
| National Parks | 480,975 | | |
| National Wildlife Areas | 21,325 | | |
| Migratory Bird Sanctuaries | 61,625 | | |
| IBP Sites (International Biological Program) | 1,422,523 | | |
| Wilderness Parks | 438,257 | | |
| Provincial Parks | 190,197 | | |
| Protected Areas - Park Act | 5,012 | | |
| Provincial Historical Sites | 23 | | |
| Ecological Reserves | 815 | | |
| Indian Land Entitlement | | 270,734 | |
| Indian Land Settlement | | 35,845 | |
| National Defence | | 653,788 | |
| Town/City Land | | 30,479 | |
| Land Withdrawn from Staking | | 6,823 | |
| Provincial Parks | | | 502,091 |
| (only in resource development area) | | | |
| Game Preserves | | | 115,118 |
| Wildlife Refuges | | | 3,107 |
| RAMSAR Sites (Waterfowl habitat) | | | 79,102 |
| Recreation Sites | | | 42,159 |
| Regional Parks | | | 8,794 |
| PFRA Community Pastures | | | 708,532 |
| Indian Reserve | | | 616,674 |
| Provincial Forest Area | | | 423,680 |
| **TOTAL** | 2,620,752 | 997,669 | |
| **Yukon** | | | |
| Ivvavik National Park | 1,016,840 | | |
| Vuntut National Park | 434,500 | | |
| Kluane National Park Reserve | 2,201,330 | | |
| Territorial Parks (2) | 12,770 | | |
| Tombestone Area | 40,000 | | |

## Land Area Information for Canada

| Description of Lands by Province/Territory | CLASS | | |
|---|---|---|---|
| | Lands Closed to mineral activities | | |
| | A1 Protected Areas | A2 Other Closed Lands | B: Restricted Access |
| North Slope IFA (approximate) | 830,000 | | |
| Special Management Area | 790,000 | | |
| Remainder of North Yukon Withdrawal outside parks, North Slopes, SMA's, and First Nation's Land | | 750,000 | |
| 10 First Nation Land Claims pending finalization (closed to staking only) | | 1,570,000 | |
| Other lands closed (dwellings, burial sites, cemetaries, airport, muncipal land) | | 100,000 | |
| Category B Settlement Lands (surface only) | | | 620,000 |
| Wildlife Sancturaries and Special Management Areas | | | 1,290,000 |
| Private lands, Community Block Transfers, agriculture, grazing, and timber leases. | | | 29,000 |
| Territorial Campgrounds and Airports | | | 6,000 |
| Highways and roads, pipeline corridors | | | 47,000 |
| **TOTAL** | 5,325,440 | 2,420,000 | |
| **National Total (ha)** | 47,637,659 | 13,180,122 | |
| **Percent of Canada** | 4.78 | 1.32 | |

# Annexe 3

## Sequences décisionnelle sur l'exploitation minière

## MINERAL DEVELOPMENT DECISION SEQUENCE

| TYPICAL TIME FRAME (years) | TYPICAL COST ($000'S) | ACTIVITY | PROCESS (See Glossary) | DECISION POINT |
|---|---|---|---|---|
| 0.5 - 1.0 | 250 - 500 | Area Selection | Geological Potential | Approve Program |
| 0.5 - 1.0 | 500 | Reconnaissance | Ground and/or Airborne Surveys | Acquire Ground YES/NO |
| stake 0.1 negotiate 1.0 | 250 - 500 | Land Acquisition | Either Stake Claims or Negotiate "Land" to Gain Mineral Title | |
| 0.5 | 250 - 500 | Ground Surveys | Delineate Anomalies | Drill YES/NO |
| 0.5 | 500 | Scout Drilling | Evaluate Rank with Alternative Projects | |
| 0.5 | 500 - 4,000 | Detailed Surveys/ Mineralogy Follow-Up Drilling | | Large Scale Drilling Program YES/NO |
| (3 - 4) | 250 per year | Begin Baseline Studies for E.I.S. | | Pre-Feasibility YES/NO |
| 1 - 2 | 4,000 - 10,000 | Delineation Drilling | | |
| 0.3 | 500 | Pre-Feasibility Studies | Evaluate/Rank Define Critical Factors | |
| 1 - 2 | 4,000 - 10,000 | Bulk Sampling Metallurgical Testing Extensive Environmental Studies | Grades Process Recoveries | Feasibility Study YES/NO |
| 1 - 3 | UG test $10-25M | Underground Mining Test? | | |
| 0.5 | 2,000 | Feasibility Studies | Profitable ? | GO/NO GO |
| 0.5 | 250 | Investment Decision | Financing | GO/NO GO |
| 1 - 2 | 1,000 | Environmental Assessment Permitting | Adjust Design Restudy Profitability | GO/NO GO |
| Totals Preconstruction 7 - 12 (15) | | | | |
| 2 - 5 | $15-32M (60)M $250 - 1,000M | Construction | | |
| 9 - 17 (20) years if "go" at each decision point | | Production | | |

## Glossaire

| | |
|---|---|
| Sélection de la région | Pour un métal, un minéral ou un produit minéral donné (p. ex., de l'or, des diamants) dans un milieu géologique particulier, où au Canada se situe votre zone de recherche préférée. |
| Reconnaissance | Pour circonscrire la zone de recherche, vous exécutez des levés géophysiques aériens ou des levés géochimiques au sol dans le but de définir une zone d'anomalies. |
| Acquisition des terres | Par jalonnement des claims ou en négociant avec les propriétaires, prendre une option sur le titre minier ou l'acquérir. |
| Levés au sol | Prospection et levés géologiques, géochimiques et géophysiques pour délimiter les anomalies et les cibles de sondage au sol. Ces activités sont assujetties à des règles très sévères quant à la délivrance des permis visant à protéger l'environnement. |
| Sondages de prospection | Quelques trous (1 - 6) forés au diamant sur une longueur de ± 200 m pour connaître le type de roche, l'altération et la minéralisation, par rapport à votre «modèle» cible. Ici également, tous les aspects des sondages sont visés par un processus de délivrance de permis très sévère. |
| Levés détaillés / Minéralogie | Diverses méthodes permettant de définir dans quelle direction il faut poursuivre les sondages, p. ex., dans la direction d'une couche et / ou en profondeur pour croiser une minéralisation de bonne épaisseur et / ou une teneur élevée (rentables). |
| Sondages de suivi | Sondages d'essai dans les directions retenues, souvent selon un quadrillage systématique pour avoir une idée de l'étendue potentielle de la minéralisation et de la teneur possible. |
| Études de base pour l'EIE | Études de base visant à produire un énoncé des incidences environnementales (EIE) complet. Avant que tout programme important soit entrepris, l'état dans lequel se trouve actuellement l'environnement «naturel» local est documenté. |

| | |
|---|---|
| Forages de délimitation | Forages détaillés selon un quadrillage uniforme pour produire une base de données de qualité élevée qui servira à calculer le tonnage et la teneur (%, once par tonne) du produit minéral, du métal ou du minéral. C'est généralement la première activité qui a une incidence notable sur l'environnement. Elle peut nécessiter l'utilisation de 2 ou de 3 instruments de forage pendant de nombreux mois et le maintien d'un camp d'au plus 20 personnes sur une période pouvant atteindre 1 an. |
| Études de pré-faisabilité | Maintenant que l'on connaît le tonnage et la teneur du gisement, on peut déterminer les facteurs essentiels liés à sa viabilité économique, p. ex., la méthode d'exploitation, la récupération métallurgique, les approvisionnements d'électricité, le transport et les incidences environnementales. Ces études permettent de déterminer ce que sont les incertitudes cruciales et quelles données doivent être recueillies avant qu'une analyse économique complète puisse être entreprise. |
| Échantillonnage massif<br>Essais métallurgiques | Un gros échantillon représentatif (± 50 000 tonnes) doit être prélevé pour qu'il soit possible d'exécuter des essais en laboratoire et des études en usine pilote sur la minéralogie et la métallurgie et d'ainsi établir une méthode de traitement optionnelle. Des données sur les concentrés, les teneurs, les coûts du procédé et les besoins en énergie peuvent donc être fournies en prévision de l'étude de faisabilité. L'échantillon massif est généralement prélevé sous la surface en passant par une descenderie ou une rampe. Lorsqu'il faut passer par un puits, les dépenses en argent et en temps sont très élevées. C'est aussi l'étape des essais d'exploitation et de l'établissement de la limite de rupture de la roche. |
| Études environnementales approfondies | Les méthodes de traitement sont maintenant établies, la nature et la chimie des stériles, des résidus et des eaux de suintement sont connues, et la méthode d'exploitation et la durée de vie minimale de la mine sont déterminées. On peut donc établir une procédure de fonctionnement complète qui respecte l'environnement ainsi qu'un plan pour la fermeture de la mine et la restauration du site. |

| | |
|---|---|
| Étude de faisabilité | Tous les facteurs économiques ayant une incidence sur le gisement sont pris en compte dans de nombreux scénarios pour établir le taux de production optimal et la durée de vie de la mine et, selon divers degrés d'incertitude, s'il est économiquement sage de mettre le gisement en production. |
| Décision sur l'investissement | Étant donné que les capitaux nécessaires à la construction varieront de 250 millions de dollars à 1 milliard, un financement par actions / emprunt à l'extérieur s'avère généralement une nécessité. |
| Permis environnementaux | Avant la construction, les divers ministères gouvernementaux concernés devront délivrer les permis définitifs. Des préoccupations particulières peuvent mener à des changements techniques. |

# ANNEXE 4

# EXEMPLES DE PROTOCOLES D'ENTENTE ET D'ACCORDS PROVISOIRES

DRAFT

**MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN <name of First Nation> AND THE MINISTRY OF ENERGY, MINES AND PETROLEUM RESOURCES**

**Preamble**

<Name of First Nation> is seeking a more equitable role in mineral exploration and mining development within their traditional territories. Without prejudice to the existing legislative framework, <name of First Nation> should have a role in the management of mineral resources to ensure a balance of economic, cultural and environmental factors and ensure that their interests in land and resources are considered and protected.

This Memorandum of Understanding is without prejudice to aboriginal rights and treaty negotiations.

**Purpose**

- To outline principles which will lead to the development of a positive working relationship between <name of First Nation> and the Ministry of Energy, Mines and Petroleum Resources.
- To identify short, medium and long term goals for <name of First Nation> and the ministry to work towards.
- The progress in reaching the goals outlined in the agreement should be reviewed from time to time by <name of First Nation> and the ministry.

**Principles**

**Environment**

- Mineral exploration and mining activities must meet provincial and federal environmental legislative requirements, as well as avoid unlawfully infringing First Nations' aboriginal rights.
- Provincial environmental standards must be enforced.

**Traditional cultural and sustenance resources**

- Impacts of proposed mineral activities on traditional cultural and sustenance resources must be addressed by mine proponents.

.../2

**Economic Development**

- Mining projects should attempt to provide positive economic impacts for First Nations.

- The ministry will help bring industry and First Nations together to attempt to create better employment, training and business opportunities.

**Information Sharing**

- Information generally available from the ministry related to mineral resources will be shared with First Nations.

PROCESS

**Mineral Exploration Referrals**

- Before approval is granted for mechanical surface disturbance of the ground for mineral exploration within traditional territories, notices of work will be faxed by the ministry, with follow-up in the mail, to the appropriate band and copied to the relevant Tribal Council.

- By agreement of the ministry and <name of First Nation>, other methods of information exchange may be employed.

- Within thirty days, First Nations will use reasonable efforts to provide written comments as to whether there is any conflict between the proposed mineral exploration work and any aboriginal rights in the area.

- In the event that a conflict is identified, the ministry will meet with First Nations to determine whether the proposed mineral exploration work and aboriginal rights can coexist.

**Proposed Mine Developments**

- All mine projects proposed under the provincial Mine Development Assessment Process will be referred to First Nations, in whose traditional territory the project lies.

- The ministry will endeavour to provide assistance to First Nations to interpret technical material.

.../3

- As part of the review of a proposed development, terms of reference (see attachment 1) will be drafted which identify issues raised by First Nations before being sent to mine proponents to undertake required studies.

- In the event that a conflict is identified, the ministry will meet with First Nations to determine whether the proposed development and aboriginal rights can coexist.

- When public liaison, aboriginal liaison and/or environmental monitoring committees are established for projects, First Nations affected by such projects will be invited to sit on such committees.

**GOALS**

The parties agree to work towards achieving the following goals:

**Short term**

- Ministry staff will meet with First Nations to provide an overview of mineral industry activities and the mineral resources within their traditional territories.

- The ministry and First Nations will explore possibilities for providing information of claims staked within their territories.

- The ministry will endeavour to provide a summary of the types of job, skills, and training requirements at operating mines.

- The ministry will endeavour to facilitate First Nations' participation in existing training programs and attempt to bring industry and First Nations together to create training opportunities.

**Medium term**

- The ministry will attempt to facilitate prospectors' training targeted to First Nations and information on related employment opportunities.

- The ministry will consider First Nations' participation on regional mine development review committees.

.../4

**Long term**

- o First Nations and the ministry will meet to review and discuss issues of mutual interest, for example, provincial reclamation policy, and current arrangements used to collect mineral royalties.

- o First Nations and the ministry may undertake a review of existing mineral legislation, such as the Indian Reserves Mineral Resources Act, to determine whether legislative changes should be recommended.

**COMMENCEMENT, TERM AND TERMINATION**

- o This is an interim agreement until such time as <name of First Nation> reach a treaty settlement.

- o This agreement comes into effect upon signing by the parties.

- o The agreement is valid until an interim protection measures agreement, or similar agreement, is reached between the <name of First Nation> and the province as part of treaty negotiations; however this agreement may be terminated by any party upon sixty (60) days notice in writing given to the other parties.

In witness whereof the parties hereto have executed this Agreement the day of

, 1993

Signed on behalf of the
Ministry of Energy, Mines
and Petroleum Resources

Minister

Witness

Signed on behalf of the

Witness

1993-10-12

# Generic Terms of Reference for Aboriginal-Related Topics to be Addressed by the Proponent in an Application for a Mine Development Certificate

## Affected Aboriginal Groups

Describe affected Tribes or Tribal Councils in terms of any comprehensive land claims, overlapping claims, and proximity to the proposed minesite or infrastructure.

## Aboriginal Response to Prospectus

- Identify the Aboriginal groups that received the prospectus noting groups which provided a written or verbal response; and those Tribes/Tribal Councils which did not respond.

- List the issues raised by Aboriginal groups, noting which group raised what issue, and briefly summarize the comment or concern.

- In addition, the province identifies other issues which are of universal relevance to First Nations. If not already raised by Aboriginal groups, these could include:

    - water quality;
    - fish and wildlife (including trapping);
    - burial grounds, sacred places, traditional settlements or campsites;
    - food and medicine plants;
    - increased access by non-Aboriginals, and interference with access by Aboriginals to traditional hunting, fishing, food gathering, or sacred sites by roads, fences, gates, railways and no trespassing signs;
    - Aboriginal socio-economic impacts; and
    - employment and training.

## Addressing the Issues

- List those issues outside the scope of the project review, and briefly describe the forum in which they are properly addressed, (e.g. land claims - British Columbia Treaty Commission).

- Identify issues raised by both Aboriginal groups and the province during the review of the prospectus, which must be addressed by the proponent in the application for the Mine Development Certificate. List the sections of the application which will address these issues (e.g. 'Surface Water and Groundwater Quality', 'Fisheries and Fish Habitat' etc.).

- Identify those topics which have been targeted for study by both the province and Aboriginal groups, but which require an additional Aboriginal component (for example: archaeological resources protection; wildlife and wildlife habitat, including proposed mitigation for habitat loss; socio-economic considerations). Describe the additional research or work required by the Aboriginal group e.g.:

- With regard to archaeological resources, ethnohistoric and other research should be conducted, as necessary, to identify and protect sites of significance to Aboriginals.

- The Aboriginal component of a socio-economic study must describe the following topics to a satisfactory level of detail: the Tribe(s) traditional areas; present location; brief Tribal history; land claims and trapping areas; food and medicine plants; increased access by non-Aboriginals and interference with access by Aboriginals to: traditional hunting, fishing, food gathering, or sacred sites by roads, fences, gates, railways and no trespassing signs.

- In addition, the Aboriginal component of the socio-economic study should also address such topics as: population demographics; types of employment opportunities; training; and/or potential contracting opportunities.

Overall, the report should clearly identify Aboriginal community impacts, benefits and mitigative measures.

## Process

The company should consult with the appropriate Tribes and Tribal Councils to confirm that the terms of reference properly address the points raised by Aboriginal groups during the review of the prospectus. In addition, the company and Aboriginal groups should confer on an appropriate choice of consultant who may be required to perform the work.

Overall, an ongoing dialogue should be established between the company and Aboriginal groups to facilitate their input into Aboriginal studies regarding this project, and review of such final reports.

**DRAFT FRAMEWORK AGREEMENT** · May 17, 1991

This Agreement made this day of , 1990.

**B E T W E E N:**

FORT WILLIAM FIRST NATION
GULL BAY FIRST NATION
LONG LAKE #58 FIRST NATION
MICHIPICOTEN FIRST NATION
OJIBWAYS OF PIC RIVER FIRST NATION
PAYS PLAT FIRST NATION
PIC MOBERT FIRST NATION
RED ROCK FIRST NATION
ROCKY BAY FIRST NATION
SANDPOINT FIRST NATION
WHITESAND FIRST NATION

(hereinafter referred to as the "First Nations")

- and -

GOVERNMENT OF CANADA

(hereinafter referred to as "Canada")

- and -

GOVERNMENT OF ONTARIO

(hereinafter referred to as "Ontario")

**WHEREAS** the parties hereto have for the past several years participated in discussions with the intent to resolve outstanding issues of common concern with respect to land and a larger land base for the First Nations, including but not limited to working towards balancing the following objectives: 1) Ensuring and maintaining a pristine environment and unspoiled wilderness; 2) Developing and managing land for surface harvesting of renewable resources; 3) Developing, managing and reclaiming land for subsurface mineral extraction; 4) Water management and possible exporting; 5) Economic and socio-economic development; and 6) Meeting social needs;

**AND WHEREAS** the parties hereto acknowledge the importance of the need to address and resolve the issues described herein and to develop a process to address those issues in a timely manner and in accordance with an agreed upon workplan;

**AND WHEREAS** the parties are desirous of negotiating settlement of these matters in a timeframe not to exceed two years from the date of the signing of this framework agreement;

**NOW THEREFORE THIS AGREEMENT WITNESSETH** that the parties hereto, in consideration of the mutual covenants hereinafter set out, agree as follows:

1. Each and every party hereto hereby declares their commitment to enter forthwith into negotiations to reach Agreements regarding the outstanding issues within the agreed upon timeframe specified herein.

2. The parties hereby commit themselves to use their best efforts to negotiate and conclude Agreements regarding Land and a larger land base, including but not limited to working toward balancing the following objectives: 1) Ensuring and maintaining a pristine environment and unspoiled wilderness; 2) Developing and managing land for surface harvesting of renewable resources; 3) Developing, managing and reclaiming land for subsurface mineral extraction; 4) Water management and possible exporting; 5) Economic and socio-economic development; and 6) Meeting social needs; in a spirit of goodwill and good faith.

3. The parties hereto agree that these negotiations shall be chaired and facilitated by the Indian Commission of Ontario pursuant to its mandate as set out in its respective orders in council, and pursuant to its workplans.

4. The First Nations hereby reserve their rights to continue or enter into later and/or separate negotiations,tripartite or bi-lateral, regarding self-government, economic development

and such other issues as the parties hereto may agree.

5. The parties agree that nothing in this Agreement shall be construed so as to affect, derogate from or abrogate aboriginal, treaty, constitutional or any other rights of the aboriginal parties or its members or of Ontario or of Canada, or as an acknowledgement by any party of any right asserted by any other party or of the validity of any claims asserted by any other party.

6. Canada and Ontario shall on an equal basis fund the consultation and negotiation costs of the First Nations in connection with the implementation of this Agreement during the two years following the signing of this Agreement, in accordance with agreed upon budgets and workplans.

7. The parties have agreed that the offset clause, attached hereto as Schedule "A", shall form part of this Agreement and the parties further agree that the said offset clause does not derogate from any of the rights set out in paragraph 5 herein.

8. This agreement and all commitments contained herein shall come into force on the date of its execution and shall continue in force for a period of two years, unless amended by agreement of all parties, or terminated by one or more of the parties, after having given three (3) months notice in writing to the other parties hereto, with notice by one or more individual First Nation not constituting notice by the "First Nations" as described herein.

9. The parties agree to request the necessary ratification of any agreement(s) reached through this process in a manner appropriate to each party with the intention that such agreement(s) will be legally enforceable by any party after all parties have ratified such agreement(s).

May 17, 1991

**DRAFT INTERIM MEASURES AGREEMENT**

This Agreement made this day of , 1991.

**B E T W E E N:**

FORT WILLIAM FIRST NATION
GULL BAY FIRST NATION
LONG LAC #58 FIRST NATION
MICHIPICOTEN FIRST NATION
OJIBWAYS OF PIC RIVER FIRST NATION
PAYS PLAT FIRST NATION
PIC MOBERT FIRST NATION
RED ROCK FIRST NATION
ROCKY BAY FIRST NATION
SANDPOINT FIRST NATION
WHITESAND FIRST NATION

(hereinafter referred to as the "First Nations")

- and -

GOVERNMENT OF CANADA

("hereinafter referred to as "Canada")

- and -

GOVERNMENT OF ONTARIO

(hereinafter referred to as "Ontario")

**WHEREAS** Canada, Ontario and the First Nations have signed a Framework Agreement to enter into negotiations to reach Agreements regarding Land and a larger land base;

**AND WHEREAS** the parties wish to work towards balancing the preservation of the land, surface and subsurface minerals and resources, air quality, water and aquatic life, wildlife and natural resources, both renewable and non-renewable, around the First Nations in as pristine a state as is possible in order to ensure traditional First Nation pursuits such as hunting, trapping, gathering and fishing, and the quiet enjoyment thereof, with ensuring economic future development, community development, and other forms of development for the First Nations and the people of Ontario;

**AND WHEREAS** the parties wish to establish a procedure for reviewing and resolving issues that impact on the First Nations during these negotiations and for making recommendations to the Parties to resolve these issues;

**AND WHEREAS** the Parties wish to establish a procedure for notifying First Nations of planned developments, dispositions and activities which may have a significant impact on those First Nations;

**AND WHEREAS** the Parties wish to ensure that the First Nations have adequate resources to properly respond to the above notices;

**NOW THEREFORE THIS AGREEMENT WITNESSETH** that the parties hereto, in consideration of the mutual covenants hereinafter set out, agree as follows:

**1.0 PURPOSE**

1.1 The general purpose of this agreement is twofold:

(a) To establish a procedure to review issues of concern to one or more First Nations, or any of the Parties, and to make recommendations to the Parties to resolve these issues; and

(b) To ensure the notification of First Nations and the Ojibway 1850 Treaty Council of planned developments, dispositions and other activities and events which relate to the subject matter of the Framework Agreement regarding Land and a larger land base, including but not limited to working towards balancing the following: 1) ensuring and maintaining a pristine environment and unspoiled wilderness; 2) developing and managing land for surface harvesting of renewable resources; 3) developing, managing and reclaiming land for subsurface mineral extraction; 4) water management and possible exporting; 5) economic and socio-economic development; and 6) social needs.

## 2.0 SCOPE

2.1 These provisions apply to Crown lands in Ontario within the boundaries set out in the map attached to this Agreement as Schedule "B".

## 3.0 DURATION

3.1 This Agreement shall take effect upon a date agreed to by the Parties, in writing, which reflects the formal commencement of negotiations on Land and a larger land base, and shall remain in effect for the duration of the negotiations pursuant to the Framework Agreement, signed by the parties and dated the day of , 1991.

3.2 The Parties may, by agreement in writing, amend or terminate this agreement on the same terms and conditions as contained in the Framework Agreement, signed by the parties and dated the day of , 1991.

3.3 The Parties agree to revisit this Interim Measures Agreement after it has been in force for a period of six months, and all parties agree to reopen the negotiations regarding this Interim Measures Agreement at that time, should any one of the Parties so request.

3.4 With respect to mining activities the parties hereby acknowledge a special difficulty regarding the operation of this Agreement and notice provisions as they relate to mining activity and the Mining Act, R.S.O. 1980, c.268 as amended and other statutes such as the Forest Fires Prevention Act and the Public Lands Act, and accordingly the parties agree that the notification provisions of paragraphs 6.1 and 6.2 of this agreement do not apply to mining activities and all parties further agree to revisit this issue pursuant to section 3.3 above unless the parties reach an agreement on this issue in the interim.

3.5 The parties agree that wherever mining is referred to in this agreement it shall include mineral exploration and mineral activities including reclamation.

## 4.0 INTERIM MEASURES GROUP

4.1 An Interim Measures Group shall be established by the Parties.

4.2 The Interim Measures Group will make recommendations to the Parties to resolve issues in accordance with the process outlined in Section 5.

4.3 The Interim Measures Group will be an ad hoc group which will consist of one representative each from Canada, Ontario and the First Nations, at a senior level.

4.4 The Indian Commission of Ontario will chair and act as a process facilitator to the Interim Measures Group and will keep all Parties informed of the activities of the Interim Measures Group.

**5.0 REVIEW & RECOMMENDATION PROCESS**

5.1 Any Party, or individual First Nation may bring an issue to the Interim Measures Group, in written form, on notice to all Parties, provided that the issue so brought relates to the subject matter of the negotiations pursuant to the Framework Agreement.

5.2 The Interim Measures Group shall review all issues brought to it. The Interim Measures Group shall make recommendations to the Parties to this agreement to resolve the issue , in writing or otherwise, if the issue falls within the subject matter of the Framework Agreement relating to, or affecting, Land and a larger land base, including but not limited to working towards balancing the following: 1) ensuring and maintaining a pristine environment and unspoiled wilderness; 2) developing and managing land for surface harvesting of

renewable resources; 3) developing, managing and reclaiming land for subsurface mineral extraction; 4) water management and possible exporting; 5) economic and socio-economic development; and 6) social needs.

5.3 The Parties, and each of the First Nations agree that prior to bringing an issue to the Interim Measures Group, each party will make reasonable efforts to resolve the issue utilizing existing processes, and that in extraordinary circumstances the issue can be brought concurrently to the Interim Measures Group and existing processes.

5.4 The Interim Measures Group shall strive for consensus in its recommendations; however, where the recommendations of the Interim Measures Group are not unanimous, then any recommendation shall state the position of each of the Parties with respect to that recommendation.

5.5 The recommendations of the Interim Measures Group to the Parties may include the recommendation that the issue be resolved utilizing any existing process available to the Parties, or that a new approach be taken to the resolution of the issue, or that a new process be developed, and may include such ancillary recommendations as may be appropriate, and may include recommendations regarding resources to address same for the First Nations.

5.6 The Parties will keep the Interim Measures Group and the Indian Commission of Ontario apprised of the progress of any issue resolution initiated as a result of the Interim Measures Group's recommendations.

**6.0 NOTIFICATION**

6.1 Canada and Ontario hereby agree to notify any effected First Nation(s), and for informational purposes the Ojibway 1850 Treaty Council, of any significant planned developments, dispositions or activities relating to, or affecting, Land and a larger land base, including but not limited to working towards balancing the following: 1) ensuring and maintaining a pristine environment and unspoiled wilderness; 2) developing and managing land for surface harvesting of renewable resources; 3) developing, managing and reclaiming land for subsurface mineral extraction; 4) water management and possible exporting; 5) economic and socio-economic development; and 6) social needs.

6.2 It is agreed between the parties that "Planned developments, dispositions or activities", referred to in Section 6.1, shall be those which significantly increase impact on resources on Crown Lands or Indian Lands and shall include, but not be limited to, the following:

a) applications for land use permits, licences of occupation, letters patent and land use plans, pursuant to the Public Lands Act, R.S.O., 1980 c. 413, as amended,

b) applications for licences for the harvesting of wild rice pursuant to the Wild Rice Harvesting Act, R.S.O. 1980, c. 532, as amended.

c) applications for commercial fishing licences pursuant to the Fisheries Act, R.S.C. 1970 c F-14, 1970, as amended and/or the Game and Fish Act, R.S.O. 1980 c. 182, as amended.

d) forest management agreements, timber management plans and district cutting licences pursuant to the Crown Timber Act, R.S.O. 1980 c. 109, as amended,

e) applications for work permits pursuant to the Forest Fires Prevention Act, R.S.O. 1980 c. 173, as amended.

f) applications for permits to take, or discharge, water pursuant to the Ontario Water Resources Act, R.S.O., 1980 c. 361, as amended,

g) applications for approvals pursuant to the Lakes and Rivers Improvement Act, R.S.O. 1980 c. 229, as amended,

h) applications for trapping licences pursuant to the Game and Fish Act, R.S.O., 1980 c. 182, as amended,

i) applications for certificates of approval under the Environmental Protection Act, R.S.O., 1980, c. 141, as amended,

j) applications for tourist establishment licences under the Tourism Act, R.S.O. 1980, c. 507, as amended,

k) applications for exemptions from and designations under the Environmental Assessment Act, R.S.O. 1980, c. 140, as amended,

l) potential hydro electric developments and transmission corridors under active consideration,

m) potential provincial and national park sites under active consideration,

n) waste storage sites under active consideration,

o) changes in municipal boundaries pursuant to the Municipal Act, R.S.O. 1980, c. 302, as amended.

6.3 a) The notification required pursuant to Section 6 of this Agreement shall be given at the earliest possible opportunity, and

b) The government authority notifying the effected First Nation(s), and the Ojibway 1850 Treaty Council, shall not proceed to grant a permit or authority for the planned development, disposition or activity for a period of sixty (60) days following such notification, unless the effected First Nation(s) should consent in writing to an earlier granting of the permit or authority, and

c) Where notification as required by Section 6.3 (b) is impossible, or may endanger human life, a government authority may grant a permit or authority for a planned development, disposition, or activity without providing the notification required by Section 6.3 (b). In such cases, the government authority shall provide notice to the effected First Nation(s), and the Ojibway 1850 Treaty Council, immediately upon the granting of such permit or authority.

6.4 The government authority giving the notification under this section (6.0 NOTIFICATION) shall provide sufficient information to enable the effected First Nation(s) to make a preliminary assessment of the planned development, disposition or activity and shall, where possible, provide to the effected First Nation(s) a statement in writing outlining:

a) the purpose of the planned development, disposition or activity;

b) the nature and extent of the planned development, disposition or activity; and

c) information and technical date in sufficient detail to permit preliminary assessment of the planned development, disposition or activity.

6.5 The effected First Nation(s) may, as soon as is practicable subsequent to receiving notification pursuant to this section, and in any event within the minimum sixty (60) day notice period, file a written objection with the parties and request that the matter be referred to the Interim Measures Group established in Section 4 of this Agreement. The government authority receiving a written objection shall not proceed to grant the permit or authority for the planned development, disposition or activity, until the matter has been fully dealt with by the Interim Measures Group (which the parties agree shall be within the minimum sixty day notice period). Where the permit or authority in question is an extension or renewal of an existing right, then that right shall be deemed to automatically remain in force while the matter is being considered by the Interim Measures Group.

6.6 It is understood among the parties that the government authority may issue a permit or authority after the expiry of the 60 day notice period.

6.7 Canada and Ontario agree to provide the First Nations and/or the Ojibway 1850 Treaty Council with appropriate resources to respond properly to notice under this agreement and to properly participate in the processes that it creates, in accordance with budgets and workplans to be agreed upon.

6.8 Nothing in this agreement shall be construed as a requirement of any Party to make available information that is by law privileged or exempt from disclosure.

6.9 Any Party, or the Ojibway 1850 Treaty Council, which believes that the appropriate government authority has not provided notification in accordance with this section, may notify the Indian Commission of Ontario, which shall then bring the matter to the attention of the said government authority, or the Interim Measures Group, as is appropriate in the circumstances.

## 7.0 GENERAL

7.1 In the event that one (or more) First Nation has entered into, or enters into, a specific agreement with Canada and/or Ontario relating to Land and a larger land base, then the provisions of that specific agreement with respect to notification and/or issue resolution shall apply and the provisions of this agreement shall not apply unless incorporated into such specific agreement.

7.2 The Parties agree that nothing in this agreement shall be so construed as to affect, derogate from or abrogate aboriginal, treaty, constitutional, or any other rights of the aboriginal parties or its members or of Ontario or of Canada, or as an acknowledgement by any party of any right asserted by any other party or of the validity of any claims asserted by any other party.

**IN WITNESS WHEREOF** the parties hereto have signed this agreement on the day and year first above written.

SIGNED SEALED AND DELIVERED
on behalf of Canada.

_____ _____

Witness

SIGNED, SEALED AND DELIVERED
on behalf of Ontario.

_____ _____

Witness

FINAL DRAFT

# ONTARIO - WINDIGO - SHIBOGAMA

# PLANNING AGREEMENT

RECEIVED
JUL 28 1994
Land Use Policy and
Planning Section

CAT LAKE FIRST NATION
WEAGAMOW LAKE FIRST NATION
KINGFISHER LAKE FIRST NATION
WUNNUMIN LAKE FIRST NATION
WINDIGO TRIBAL COUNCIL
SHIBOGAMA TRIBAL COUNCIL
ONTARIO

Professor Alan Grant
Facilitator

Phone: (416) 736-5036
Fax: (416) 736-5736

November 9, 1990

MINISTRY OF NORTHERN
DEVELOPMENT & MINES
JUN 13 1991
RECEIVED - SUDBURY
CORPORATE PLANNING SECRETARIAT

WHEREAS the Parties hereto are desirous of putting into place Interim Planning Boards with a view to developing more permanent solutions to matters related to the planning of land-use, resource development and associated issues, as described herein, within the area set out in Appendix 'A' to this Agreement;

NOW THEREFORE THIS AGREEMENT WITNESSETH that, in consideration of the mutual covenants hereinafter set forth, the Parties hereto agree as follows:

Structure

1(1) ONTARIO shall establish a Windigo Interim Planning Board and a Shibogama Interim Planning Board for a period of up to five years. Each Interim Planning Board is to be effective on the execution of this Agreement or as soon thereafter as is reasonably practicable.

1(2) The membership of each Interim Planning Board shall comprise an equal number of representatives of the Province of Ontario and of the affected First Nations together with such independent chairperson(s) as are agreeable to both.

1(3) The area of jurisdiction of each Interim Planning Board shall be as set out in Appendix 'A' to this Agreement.

1(4) In subparagraph 1(2) herein, the expression "affected First

Nations" means THE NATIONS, WINDIGO and SHIBOGAMA as appropriate.

Purpose, goal and mandate

2(1) Each Interim Planning Board shall give advice to the Province of Ontario by developing a plan for land-use and resource development in the area subject to its jurisdiction and by reviewing and commenting on such applications and matters, including those set out in Appendix 'B' to this Agreement, as each Interim Planning Board may direct.

2(2) Each Interim Planning Board shall identify potential opportunities for both resource-based economic development and the practice of traditional economic activities and shall develop community participation models suitable for use in remote northern Ontario.

Objectives

3. Each Interim Planning Board shall seek to achieve the following objectives:

(a) protect and enhance the environmental quality and character of each planning area;

(b) enhance the economic, social and cultural development within each planning area;

(c) promote the traditional economic activities of THE NATIONS;

(d) protect significant religious, cultural and historic sites;

(e) identify development opportunities which support the orderly economic development of northern Ontario; and

(f) assist provincial agencies and ministries in their exercise of planning, management and regulatory functions.

Principles

4. Each Interim Planning Board shall, within the area of its jurisdiction as set out in Appendix 'A', give consideration to the following principles in the exercise of its functions:

(a) the integration of resource uses, to the extent that they can be made compatible,

(b) the utilization of species and resources on a sustainable development,

(c) the conservation of renewable natural resources and the orderly development of non-renewable natural resources,

(d) the respect for and maintenance of existing resources uses,

(e) the sharing of economic and social benefits from resource development activity with the people who live in the planning area,

(f) the provision of the widest possible public consultation, and

(g) the interchange of timely comments and recommendations

between each Board and Provincial ministries and agencies.

Functions

5(1) The Interim Planning Boards shall:

(a) primarily be responsible for giving advice to Ontario regarding proposed land-use activities in its area of jurisdiction,

(b) undertake studies and compile a data-base relating to land-use, resource development and environmental protection within the planning areas,

(c) prepare a draft land-use plan for the planning areas, within approximately three years,

(d) review applications and matters (including those set out in Appendix 'B') and recommend, with reasons, appropriate revisions or terms and conditions, if any,

(e) communicate all recommendations on applications, permits and such like together with any proposed terms and conditions made by the Interim Planning Boards, to the responsible government agency for attention, information and appropriate action. These communications shall be timely and will not introduce unreasonable delays in the normal application processes,

(f) ensure that an effective and meaningful public participation process is implemented, so that those potentially affected by, and/or having an interest in,

the issues being dealt with by the Boards can provide input and assist the Boards in fulfilling their mandate. Appropriate public participation processes will be set out in the draft land use-plan in sufficient detail to allow other government agencies and ministries to consider using them in other jurisdictions in northern Ontario, and

(g) submit their plans and reports to a Minister of the Crown. Final decisions shall rest with the appropriate authority under the applicable provincial law. The Minister shall pass the recommendations of Interim Planning Boards to the appropriate decision-making authority.

5(2) The communication process to be used by the Interim Planning Boards will, as a minimum, include the following:

(a) clear and accurate information in the appropriate language(s),

(b) identification of potential issues and areas requiring input,

(c) proactive solicitation of public input,

(d) adequate notice and time for public review,

(e) careful consideration of public input prior to the final decision, and

(f) preparation of a public summary of the comments received and the Interim Planning Boards' response.

5 In the event that a decision by the appropriate provincial authority differs from the recommendation made by either Interim Planning Board or both, the appropriate provincial authority shall give its reasons, in writing, for any variation to the Minister and the Interim Planning Board involved.

Evaluation and more permanent arrangements

6. The Parties hereto shall cause to be carried out, after three years of operation of the Interim Planning Boards, a major assessment and evaluation of their effectiveness and appropriateness with a view to establishing more permanent arrangements with on-going responsibilities to be negotiated if, in the view of the Parties hereto and having regard to the evaluation results, this course is deemed advisable.

Operational Framework

7(1) All relevant and applicable laws of Ontario and Canada shall apply.

7(2) The plans of the Interim Planning Boards may contain but will not be limited to:

(a) policies for the economic, social and physical development of the area covered by the plans,

(b) land-use designations to permit, restrict, prohibit or

enhance various land-use activities, and

(c) land-use policies to protect, conserve or enhance various land areas.

7(3) In the preparation of a draft plan for the planning areas, the Interim Planning Boards may consider the following matters:

(a) community demographics and social indicators,

(b) community-based development, land and resource needs,

(c) implementation of the applicable provision of any relevant resource development agreements,

(d) the quality and distribution of the environmental resources of the planning areas,

(e) cultural, economic, social, and resource development trends affecting northern Ontario generally and the planning areas particularly,

(f) employment development opportunities,

(g) resource development potentials,

(h) incorporation of traditional use of land and traditional economic activities into the land-use plan, and

(i) other matters as required in the review of development applications and preparation of the draft plan.

7(4) The Interim Planning Boards shall strive for consensus in decision making.

7(5) Where there is no agreement by an Interim Planning Board, the

chairperson shall make non-binding recommendations for resolution of outstanding issues by the Interim Planning Board concerned or propose an alternative dispute resolution mechanism, as appropriate.

7(6) Without limiting the generality of subparagraph 7(5), the chairperson may make a report which fairly and accurately sets out the differences of views held by the members for presentation to the Interim Planning Board or others as agreed by the Interim Planning Board.

Resources

8(1) The Interim Planning Boards will hire or cause to be hired administrative support and planning staff as required.

8(2) Priority will be given to training and hiring members of THE NATIONS or of Nations affiliated with WINDIGO or SHIBOGAMA.

8(3) Nothing shall prevent the staff of the Interim Planning Boards and the staff of various ministries and agencies with whom they deal, from contacting each other directly in the orderly and usual course of business.

8(4) The Interim Planning Boards will interact with other planning bodies to reduce the duplication of planning efforts and to seek comments on draft plan policies. The Interim Planning

Boards will be mindful of and seek to accommodate existing Provincial land and resource use policies.

8(5) The Interim Planning Boards may enter into agreements with consultants for the production of inventories and other reports required to carry out the Interim Planning Boards' responsibilities.

Financing

9(1) The Interim Planning Boards will prepare and submit an annual budget to ONTARIO and the Windigo Tribal Council or the Shibogama Area Tribal Council, as appropriate, outlining the specifics of how they intend to fulfil their duties and responsibilities.

9(2) ONTARIO agrees to provide funding for the operating costs and to allocate $200,000.00 for each full year of each Interim Planning Board's operation, subject to the approved annual budget and signed terms and conditions.

9(3) The Interim Planning Boards will provide financial statements and audits to ONTARIO, as required.

9(4) Out-of-pocket expenses for travel, food and accommodation will be made available to the Interim Planning Board members.

# Annexe 5

## Déclaration interconseils d'engagement

# TRI-COUNCIL STATEMENT OF COMMITMENT TO COMPLETE CANADA'S NETWORKS OF PROTECTED AREAS

## *Preamble*

This Statement is intended as a public statement of consolidated political will to complete Canada's networks of protected areas by the year 2000. Realization of this commitment will build upon more than a century of conservation efforts in Canada. The Statement's endorsement by three separate federal-provincial councils is a recognition of the need for both inter-jurisdictional and inter-disciplinary cooperation. This Statement is the beneficiary of many international commissions, resolutions and declarations - the World Conservation Strategy, the world Charter for Nature, the world Commission on Environment and Development, Caring for the Earth: A Strategy for sustainable Living; and most recently, in February 1992, the Caracas Declaration from the Fourth World congress on Parks and Protected Areas - all of which have signalled the urgency to complete the world's networks of protected areas. The world Commission on environment and Development has recommended that at least 12% of the planet be set aside in protected areas.

It is understood that nothing in this Statement shall in any way prejudice Aboriginal or treaty rights, the land claims process or self-government negotiations.

## *Premises*

On the occasion of Canada's 125th anniversary, the Canadian Council of Ministers of the Environment, the Canadian Parks Ministers' Council, and the Wildlife Ministers' Council of Canada have come together to recognize that:

- Canada's natural heritage - its wildlands, waters and wildlife - unites and defines us all as Canadians

- Canada has a special global responsibility to protect its natural heritage given that:

  - Canada is steward of almost 20% of the planet's wilderness (excluding Antarctica), 20% of its fresh water, and 24% of its remaining wetlands
  - Canada is one of the few nations that still has an opportunity to represent its natural regions and features, and to conserve its critical wildlife habitat

- Protected areas have scientific, educational, inspirational and recreational values for

humankind and contribute to sustainable development

- Protected areas are essential to Canada's environmental health, biological diversity, and ecological processes
- The ecological health of protected areas is affected by the quality of the surrounding environment
- The opportunities to protect Canada's natural regions and wildlife habitat are quickly being foreclosed
- Canada's natural heritage should be safeguarded through a variety of protected areas, including national and provincial parks, ecological reserves, wildlife management areas and migratory bird sanctuaries
- Protected areas must be complemented by sound public and private stewardship of all of Canada's lands
- Aboriginal peoples have a significant and unique role in the protection of Canada's natural heritage
- The protection of Canada's natural heritage cannot be achieved by any one government or agency
- Canadians want to be involved in decisions affecting protected areas

## *Commitments*

**And therefore, in the interest of present and future generations of Canadians, council members will make every effort to:**

- **Complete Canada's networks of protected areas representative of Canada's land-based natural regions by the year 2000 and accelerate the protection of areas representative of Canada's marine natural regions**
- **Accelerate the identification and protection of Canada's critical wildlife habitat**
- **Adopt frameworks, strategies, and time-frames for the completion of the protected areas networks**
- **Continue to cooperate in the protection of ecosystems, landscapes and wildlife habitat**

- **Ensure that protected areas are integral components of all sustainable development strategies**

The Honourable Pauline Browes
Minister of State (Environment)
Government of Canada
Canadian Council of Ministers of the Environment

The Honourable Harry J. Enns
Minister of Natural Resources
Government of Manitoba
Canadian Parks Ministers' Council

The Honourable Titus Allooloo
Minister of Renewable Resources and Municipal and Community Affairs
Government of the Northwest Territories
Wildlife Ministers' Council of Canada

Signed in Aylmer, Quebec, November 25, 1992

# Annexe 6

## Charte canadienne des sites naturels

## APPENDIX 6

## CANADIAN WILDERNESS CHARTER

**1.** WHEREAS *humankind is but one of millions of species sharing the planet Earth and whereas the future of the Earth is severely threatened by the activities of this single species,* **2.** WHEREAS *our planet has already lost much of its former wilderness character, thereby endangering many species and ecosystems,* **3.** WHEREAS *Canadians still have the opportunity to complete a network of protected areas representing the biological diversity of our country,* **4.** WHEREAS *Canada's remaining wild places, be they land or water, merit protection for their inherent value,* **5.** WHEREAS *the protection of wilderness also meets an intrinsic human need for spiritual rekindling and artistic inspiration,* **6.** WHEREAS *Canada's once vast wilderness has deeply shaped the national identity and continues to profoundly influence how we view ourselves as Canadians,* **7.** WHEREAS *Canada's aboriginal peoples hold deep and direct ties to wilderness areas throughout Canada and seek to maintain options for traditional wilderness use,* **8.** WHEREAS *protected areas can serve a variety of purposes including:* **a)** *preserving a genetic reservoir of wild plants and animals for future use and appreciation by citizens of Canada and the world,*
**b)** *producing economic benefits from environmentally sensitive tourism,*
**c)** *offering opportunities for research and environmental education,*
**9.** WHEREAS *the opportunity to complete a national network of protected areas must be grasped and acted upon during the next ten years, or be lost,*

WE AGREE AND URGE:

**1.** THAT *governments, industries, environmental groups and individual Canadians commit themselves to a national effort to establish at least one representative protected area in each of the natural regions of Canada by the year 2000,* **2.** THAT *the total area thereby protected comprise at least 12% of the lands and waters of Canada as recommended in the world Commission on Environment and Development's report, Our Common Future,* **3.** THAT *public and private agencies at international, national, provincial, territorial and local levels rigorously monitor progress toward meeting these goals in Canada and ensure that they are fully achieved, and* **4.** THAT *federal, provincial and territorial government conservation agencies on behalf of all Canadians develop action plans by 1990 for achieving these goals by the year 2000.*

As of December 1993, the *Canadian Wilderness Charter* had been signed by more than 250 non-governmental organizations representing the environmental movement, organized religion, business and commerce, recreation and tourism, and naturalists.

# Annexe 7

# Une méthode pour réaliser la représentation des régions naturelles du Canada

## ANNEXE 7

## UNE MÉTHODE POUR RÉALISER LA REPRÉSENTATION DES RÉGIONS NATURELLES DU CANADA

La protection d'un échantillon représentatif de chaque région naturelle du Canada contribuera à la conservation de la diversité biologique du pays. Le principe de la préservation d'échantillons représentatifs dans un réseau de zones protégées est au coeur de **l'énoncé de l'engagement interconseils** et de **la Charte canadienne des sites naturels.**

La notion de représentation est enchâssée dans la science de la biologie de la conservation, qui se penche sur les besoins écologiques aux fins de la santé continue des écosystèmes et de leurs composantes. Identifier et protéger des éléments représentatifs constitue un exercice fondamentalement scientifique qui met l'accent sur les éléments durables du paysage, les reliefs et les formes de vie marines relativement stables, de même que les collectivités végétales et animales environnantes. L'objectif n'est pas tant de préserver des types de collectivités caractéristiques (comme des pièces de musée) que de maintenir l'éventail complet de la variation des collectivités selon les gardients environnementaux.

Lorsqu'un réseau de zones protégées ne représente pas tous les habitats, toutes les espèces ou tous les autres éléments naturels, il n'est pas entièrement représentatif. Pour déterminer si une région naturelle est suffisamment représentée, on utilise une méthode connue sous le nom d'analyse de l'écart. Cette méthode repose sur l'hypothèse voulant que la représentation des habitats soit définie par les sols, les matériaux parentaux, la topographie et d'autres facteurs physiques qui serviront à représenter les attributs biotiques connexes.

Le Conseil canadien des aires écologiques (CCAE) a entrepris des recherches et la formulation de recommandations sur l'analyse de l'écart et la représentation.[1] Divers organismes, dont le Fonds mondial pour la nature, oeuvrent présentement à l'établissement de normes pour une analyse de l'écart fondée sur la science. À l'heure actuelle, les diverses entités administratives du Canada utilisent des méthodes différentes pour évaluer le degré de représentation.

L'analyse de l'écart nécessite la cartographie du relief, des collectivités animales et végétales ainsi que des éléments du paysage (et dans certains cas, de l'infrastructure culturelle et récréative) pour évaluer le degré actuel de représentation. Dans le cadre de cette analyse, on examine des options en vue d'inclure des exemples suffisants (représentatifs) des populations

---

[1] Voir le document publié par le CCAE en 1992 sous le titre *Framework for Developing a Nation-Wide System of Ecological Areas: Part 1.*

et des processus naturels fondamentaux d'une région dans une configuration assurant l'intégrité à long terme de ces éléments et phénomènes. Le CCAE définit l'intégrité comme étant la capacité d'une zone protégée de supporter et de maintenir en vie des groupes d'organismes (collectivités) qui ont une composition, une forme et une structure fonctionnelle comparables à celles des types d'écosystèmes semblables des régions.

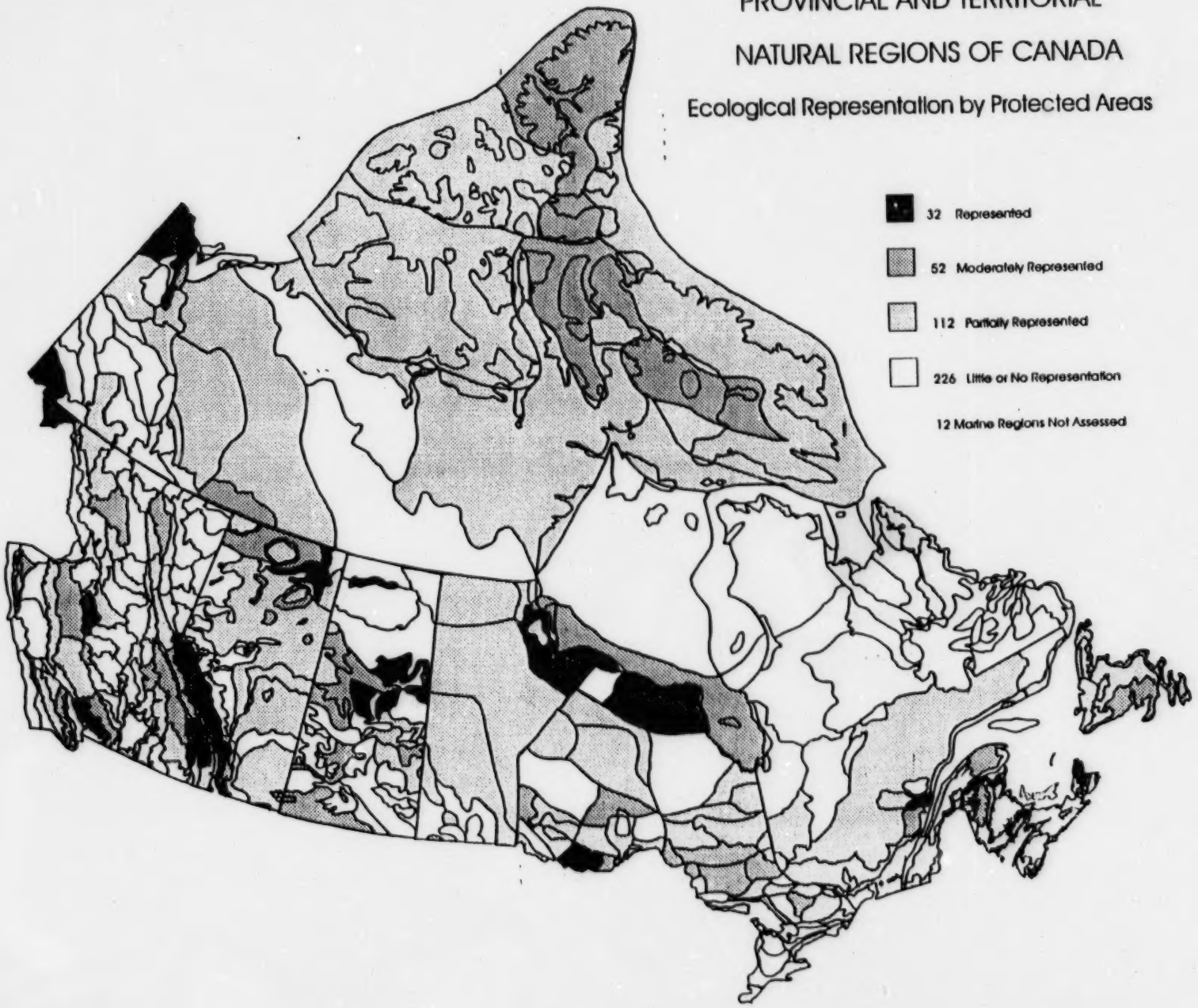
Les critères de la représentation et l'analyse de l'écart font l'objet d'une amélioration permanente grâce à la collaboration des divers organismes et agences qui participent aux initiatives de création de zones protégées à l'échelle du pays.

# Annexe 8

## Régions naturelles du Canada

# PROVINCIAL AND TERRITORIAL NATURAL REGIONS OF CANADA

## Ecological Representation by Protected Areas



# Annexe 9

## Classifications des aires protégées de l'Alliance mondiale pour la nature (UICN)

## APPENDIX 9

## WORLD CONSERVATION UNION (IUCN) PROTECTED AREA CATEGORIES OF PROTECTED AREAS[12]

Through its Commission on National Parks and Protected Areas (CNPPA), the IUCN has given international guidance on the categorization of protected areas for nearly a quarter of a century.

The IUCN definition of a protected area:

> An area of land and/or sea especially dedicated to the protection and maintenance of biological diversity, and of natural and associated cultural resources, and managed through legal or other effective means.

### I. Strict Nature Reserves/Wilderness Areas

A Strict Nature Reserve is an area of land and/or sea possessing some outstanding or representative ecosystems, geological, or physiological features and/or species, available primarily for scientific research and/or environmental monitoring.

A Wilderness Area is a large area of unmodified or slightly modified land, and/or sea, retaining its natural character and influence, without permanent or significant habitation, which is protected and managed so as to preserve its condition.

### II. National Parks

A National Park is a natural area of land and/or sea, designated to (a) protect the ecological integrity of one or more ecosystems for present and future generations, (b) exclude exploitation or (c) provide a foundation for spiritual, scientific, educational, recreational and visitor opportunities, all of which must be environmentally compatible.

---

[12] Excerpted from the *Guidelines for Protected Areas Management Categories*, endorsed by the 19th General Assembly of the IUCN -- World Conservation Union, Buenos Aires, Argentina, January 1994.

**III. Natural Monuments**

A Natural Monument is an area containing one, or more, specific natural or natural/cultural feature which is of outstanding or unique value because of its inherent rarity, representative or aesthetic qualities or cultural significance.

**IV. Habitat/Species Management Areas**

A Habitat/Species Management Area is an area of land and/or sea subject to active intervention for management purposes so as to ensure the maintenance of habitats and/or to meet the requirements of specific species.

**V. Protected Landscapes/Seascapes**

A Protected Landscape/Seascape is an area of land, with coast and sea as appropriate, where the interaction of people and nature over time has produced an area of distinct character with significant aesthetic, ecological and/or cultural value, and often with high biological diversity. Safeguarding the integrity of this traditional interaction is vital to the protection, maintenance and evolution of such an area.

**VI. Managed Resource Protected Area**

A Managed Resource Protected Area is an area containing predominantly (at least two-thirds) unmodified natural systems, managed to ensure long-term protection and maintenance of biological diversity, while providing at the same time a sustainable flow of natural products and services to meet community needs.

In the case of categories I, II, III, and IV, one of the main management objectives is "to eliminate and thereafter, prevent exploitation or occupation inimical to the purpose of designation". Management of category V calls for the elimination and thereafter, the prevention of "land uses and activities which are inappropriate in scale and/or character". While category VI areas are to be managed for the protection and maintenance of biological diversity in the long term, they are also to be managed for the promotion of sound management practices for sustainable production purposes and contribution to regional and national development.

# Annexe 10

## Modèle général de planification et de processus décisionnel pour l'utlisation des terres

## MODÈLE GÉNÉRAL DE PLANIFICATION ET DE PROCESSUS DÉCISIONNEL POUR L'UTILISATION DES TERRES

**Partie A : Un modèle de processus décisionnel en onze étapes**

**1. Définir la décision à prendre et la région à laquelle elle s'applique**

- Définir précisément la région géographique à l'étude et la décision à prendre.
- Décrire les répercussions de la décision sur la surface des terres et le sous-sol.

**2. Obtenir de l'information pour prendre la meilleure décision qui soit**

- Décider de l'éventail de l'information nécessaire, y compris où et comment elle peut être récupérée.
- Identifier toute lacune cruciale en matière d'information.

**3. Identifier tous les intérêts, droits, parties intéressées et participants**

- Établir des critères pour déterminer ce qu'est un intérêt «légitime».
- Décider quelles personnes et quels organismes sont touchés, et s'assurer qu'ils ont accès au processus et qu'ils peuvent y participer.
- Veiller à ce que les intérêts de chaque participant soient clairement formulés et à ce qu'ils soient bien compris des autres participants.

**4. Identifier les questions**

- Dégager les questions qui composent la difficulté en se fondant sur les droits et les intérêts des participants de même que sur l'information recueillie.

**5. Choisir un processus décisionnel approprié**

- Les procesus varient de la consultation, à la négociation satisfaisant les parties, qui met l'accent sur l'obtention d'un consensus, en passant par la décision administrative ou politique.
- Établir quelles étapes du processus sont d'ordre consultatif, et qui est le décideur final.

- Déterminer le rôle des diverses parties, entre autres les responsabilités et les attentes.

- S'assurer que toutes les parties intéressées comprennent parfaitement bien le processus.

- Établir les échéanciers qui devraient permettre de parvenir à une décision.

- Identifier les instruments qui seront utilisés pour résoudre les différends.

**6. Recueillir des données additionnelles et analyser l'information**

- Dans la mesure du possible, recueillir les données stratégiques et fondamentales nécessaires pour combler les lacunes aux fins du processus choisi.

- Analyser toute l'information.

**7. Examiner les options en matière de résolution des questions**

- Identifier l'éventail des résultats et des solutions possibles.

- Évaluer les résultats possibles sur le plan des répercussions environnementales, sociales et économiques.

**8. Faire des recommandations pour résoudre les questions inhérentes à la décision**

- Choisir les recommandations d'après les résultats de l'analyse des options, en examinant formellement les principes du point de vue des répercussions environnementales, sociales et économiques.

- Indiquer aux décideurs si les recommandations forment un tout indivisible ou si elles peuvent être mises en oeuvre sélectivement.

**9. Demander au grand public et aux groupes de la circonscription représentés dans le processus ce qu'ils pensent des options et des recommandations**

**10. Prendre une décision**

- Communiquer à toutes les parties intéressées la décision et le raisonnement qui la sous-tend.

**11. Mettre en oeuvre la décision, surveiller les progrès et examiner le résultat après la mise en oeuvre**

**Partie B : Caractéristiques nécessaires**

La prise de décision à la satisfaction des parties a pour but d'atteindre un consensus à l'égard d'un train de recommandations sur l'utilisation des terres qui est généralement acceptable aux yeux de toutes les parties touchées par la décision. Tout processus conçu pour atteindre cet objectif doit être ouvert, équitable, raisonné et efficace. On considère qu'un tel processus doit posséder les caractéristiques énumérées ci-dessous.

**1. Ouvert**

- Toutes les parties touchées par l'issue du processus doivent avoir la possibilité d'y participer si elles le désirent.
- À l'interne, les participants au processus doivent être prêts à écouter les divers points de vue exprimés et ils doivent respecter les autres parties intéressées.
- Les négociations et les discussions doivent se faire au moyen d'une communication directe, face à face.
- Les rapports avec ceux qui, en bout de ligne, sont responsables de prendre et de mettre en oeuvre la décision doivent être clairs.
- Il faut identifier d'autres manières de prendre la décision advenant que le consensus ne soit pas atteint.
- Tous les participants doivent avoir un accès illimité et égal à toute l'information.

**2. Équitable**

- Dans la mesure du possible, le processus devrait être conçu par les participants afin de combler les besoins inhérents à la question traitée.
- Une vaste gamme d'intérêts et de valeurs économiques, environnementaux et sociaux doivent être examinés.
- Le processus devrait être exécuté de façon neutre; il devrait notamment faire appel, au besoin, à une assistance neutre (p. ex., une source d'animation indépendante).
- En vue de favoriser l'équité, il faudrait examiner la possibilité de fournir de la formation sur les techniques de négociation et les façons de parvenir à un consensus et de faire en sorte que tous les participants possèdent les ressources nécessaires pour pouvoir concourir au processus directement et ce, à un degré significatif.
- Au besoin, les promoteurs du processus doivent être prêts à considérer des mesures de compensation ou de réduction des effets en vue d'assurer un traitement équitable à toutes les parties touchées et de parvenir à une entente.

**3. Raisonné**

- Une information suffisante doit être donnée à toutes les parties intéressées, de sorte que des décisions éclairées puissent être prises.

- On doit procéder à une évaluation raisonnable de l'information et on doit avoir recours à une méthode raisonnée pour comparer les différentes valeurs.

**4. Efficace**

- Le processus doit servir son but, en ce sens qu'il doit être la méthode appropriée pour résoudre la question de l'utilisation des terres ou pour prendre une décision éclairée.
- La responsabilisation doit être claire, autant celle du décideur final envers les participants que celle des participants les uns envers les autres et envers leurs circonscriptions respectives, dont ils sont les représentants.
- Le processus doit être flexible et il doit tenir compte des modifications de l'information ou des besoins des participants.
- Il faudrait établir des délais réalistes.
- Les recommandations finales devraient fournir aux décideurs un moyen d'appliquer une décision en matière d'utilisation des terres et de surveiller l'efficacité de cette décision.
- Lorsque tous ne s'entendent pas sur tous les points, les éléments de désaccord devraient être pleinement décrits et des mécanismes de résolution du différend devraient être proposés.
- Les recommandations finales doivent être applicables et elles devraient contribuer au maintien de la stabilité sociale, environnementale et économique.
- Le grand public devrait être informé du processus, de son issue et de sa mise en oeuvre, y compris les échéanciers, afin que le tout soit largement compris et appuyé.

De plus, un processus décisionnel réussi utilisera de manière efficiente le temps et les ressources alloués.

Les négociations à la satisfaction des parties mettent l'accent sur les besoins et les intérêts réels des participants. Un consensus mis en oeuvre avec succès se traduira par des décisions durables en matière d'utilisation des terres. L'obtention du consensus peut s'avérer un processus lent et dispendieux à court terme, mais il peut générer des économies énormes à long terme. Pour parvenir au consensus, les participants doivent généralement accepter de faire des compromis. Lorsque les questions débattues font appel à des philosophies ou à des valeurs fondamentales qui ne peuvent faire l'objet d'un compromis, les participants doivent se doter d'un autre processus décisionnel.